Série A, N° 77

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

Les Fonctionnaires d'Etat en Alsace et en Lorraine depuis 1918

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT

Présentée et soutenue *le Samedi 17 Février 1934*

PAR

Daniel HAMM

Président : M. J. DELPECH, *Professeur.*

Suffragants { MM. R. REDSLOB, *Professeur.*
H. LAUFENBURGER, *Professeur.*

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
22, Rue Soufflot, PARIS, 5e

1934

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Série A, N° 77

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

Les Fonctionnaires d'Etat en Alsace et en Lorraine depuis 1918

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT

Présentée et soutenue *le Samedi 17 Février 1934*

PAR

Daniel HAMM

Président : M. J. DELPECH, *Professeur.*

Suffragants { MM. R. REDSLOB, *Professeur.*
H. LAUFENBURGER, *Professeur.*

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
22, Rue Soufflot, PARIS, 5e

1934

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

A MON PÈRE

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552728_0046

LES
FONCTIONNAIRES D'ÉTAT
EN ALSACE ET EN LORRAINE
DEPUIS 1918

AVANT-PROPOS

Pendant mon enfance, « les yeux qui avaient vu la France mirent son image dans les miens ». Cette parole d'Alfred de Vigny semble avoir été écrite pour les Alsaciens et Lorrains, qui, sous la domination allemande, ont vécu de souvenirs, de comparaisons et d'espoirs.

Mais il n'est pas moins vrai, la réalité ne ressemble jamais de point en point aux représentations de l'imagination. Loin de nous la pensée que l'Alsace et la Lorraine aient été déçues par la Mère-Patrie; la remarque a pour seul objet la raison qu'il est impossible à un pays de se transformer d'un jour à l'autre, qu'il faut à cette transformation une période de transition, d'adaptation, et que, d'ailleurs, la chose est naturelle, attendu que dans les territoires situés aux confins de grands États, comme l'observe avec justesse M. C. Ennesch, « les différentes influences culturelles s'affrontent, s'entremêlent, s'attirent et se pénètrent ou se heurtent et se repoussent » (1). L'étude de la situation juridique des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine depuis 1918 est occasion de saisir un des aspects caractéristiques de cette période (2).

(1) Cf. les enquêtes du *Temps* : *Les jeunesses étrangères* (XIV, *La jeunesse luxembourgeoise*, 5 sept. 1933).

(2) « Il y a des questions en Alsace, mais il n'y a pas une question d'Alsace ». Cf. article de M. Redslob, *Le Temps*, 22 mai 1929.

Aux fins de réunir la documentation éparse, mais nécessaire à cette thèse, il nous a été donné de lire les collections des revues locales (1) susceptibles d'avoir touché à l'ensemble ou à quelque point du sujet, de pénétrer dans de nombreux services, de consulter des administrations diverses. Ce nous fut moyen d'apprécier chez les fonctionnaires locaux un zèle évident pour la chose publique et, d'une manière générale, un profond attachement à la France, tout en constatant, par ailleurs, l'empreinte fatale laissée par l'école, l'université, voire l'armée allemandes (2). Cachet local, dira-t on; indispensable, en vérité, pour une grande partie des fonctionnaires en Alsace et en Lorraine, en contact journalier, d'une part, avec un public rompu aux habitudes allemandes et peu familiarisé encore avec la langue française, obligés, d'autre part, de connaître la législation d'outre-Rhin, tout au moins pour la période de transition où l'intégralité des lois françaises n'est point encore applicable dans les départements recouvrés. Cependant le fait de la « francisation » indubitable et profonde de tous les services nous est apparu comme un exemple parfait de l'attraction qu'exerce une grande et vieille culture et qui rayonne au point de faire oublier certaines erreurs apparemment commises envers ceux qui servent aujourd'hui les intérêts publics en Alsace et en Lorraine.

Faute de pouvoir remercier ici nommément tous ceux qui nous ont aidé de leurs précieux conseils et de leurs connais-

(1) *Le Fonctionnaire, Le Retraité, La Revue des P. T. T., La Revue scolaire* (1919 à 1923).

(2) Il n'est pas sans intérêt de reproduire ici l'extrait d'une lettre du Commissaire général de la République adressée, le 7 novembre 1922, à la Fédération des fonctionnaires d'Etat d'Alsace et de Lorraine, où nous lisons :

« En réponse à l'intervention de votre Fédération, je puis vous assurer que le Gouvernement apprécie hautement l'effort considérable et exceptionnellement méritoire qui a été accompli dans ces dernières années par les fonctionnaires du cadre local, soit pour se plier immédiatement aux exigences du changement des langues, alors que la presque totalité d'entre eux ignoraient le français au moment de l'armistice, soit pour s'adapter au changement de méthode et de réglementation résultant de l'introduction de la législation française.

» Le Gouvernement n'a jamais, d'autre part, mis en doute la loyauté du corps des fonctionnaires du cadre local au regard de la France; il sait, au contraire, qu'il peut compter sur tout leur dévouement et y faire appel en toutes circonstances dans l'invariable attachement à la France de l'Alsace et de la Lorraine » (*Revue des P. T. T.*, 1922, p. 185 et 186).

sances spécialisées, il nous tient à cœur de leur attester collectivement, ici-même, toute notre vive gratitude. Nous voudrions que la monographie où leurs observations ou leurs renseignements ont trouvé place ne les déçût pas, dans la même mesure où notre joie d'avoir écrit une thèse sur l'Alsace française — sous la direction d'un maître incarnant toutes les qualités de la culture latine — dépasse notre propre jugement sur l'étude qui va suivre.

INTRODUCTION

1. M. André Siegfried a dit un jour : « Les Alsaciens me semblent être un peuple administratif, alors que les Français des autres provinces sont un peuple politique » (1). Cette définition est excellente, et nous tenons à la placer en tête de notre étude, bien indigne d'elle, sur les fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine. Ainsi exprimée, sans autres commentaires, elle peut paraître un peu obscure ; mais la distinction qu'elle contient ressortira suffisamment au cours de toute la monographie.

2. C'était, en effet, deux mondes différents qui s'unirent le 11 novembre 1918. Ils s'aimaient certes réciproquement, et se sentaient poussés à se réunir. L'Alsace avait été très sensible au courant individualiste du XVIII^e^ siècle et s'est toujours sentie attirée vers ce pays épris de liberté, d'égalité et de fraternité qu'est la France ; car, en Alsace, le respect de la personnalité est cultivé avec soin. C'est, d'ailleurs, ce sentiment d'indépendance du citoyen qui a permis au peuple alsacien la résistance consciente et opiniâtre au germanisme implanté après 1871. Mais ces deux mondes différaient l'un de l'autre

(1) Cf. article de M. F. Kiener sur *L'Alsace après le verdict de Colmar* paru dans la *Revue des Vivants* de juillet 1928. M. André Siegfried a donné cette définition lors de la discussion qui suivit la conférence de M. Kiener, reproduite par l'article en question. — Il est intéressant de rapprocher de cette pensée les lignes suivantes de M. Fonlupt parues dans un article de la *Revue des Vivants* d'octobre 1928 (*Notre administration et la crise alsacienne*) : « En Alsace, où le prestige de la fonction publique était moins atteint qu'outre-Vosges et où les individus étaient plus accoutumés peut-être à l'action prévoyante des organes collectifs, le choix du fonctionnaire est chose importante. L'activité électorale et les opinions politiques des préfets et sous-préfets y sont moins prisées que leurs aptitudes *administratives* ».

tant par leurs conceptions politiques que par la langue, la tournure d'esprit, le caractère, voire certaines qualités intellectuelles et morales. Jacques Bainville, dans son *Histoire de deux peuples* (1), n'écrit-il pas au sujet des Allemands de l'heure actuelle : « Leurs raisonnements et leurs sentiments nous échappent. Leur monde intellectuel et passionnel n'est pas le nôtre ». Nous savons bien, d'une part, que l'Alsace et la Lorraine se sont détachées de l'Allemagne depuis quinze ans, et, d'autre part, qu'elles n'ont jamais subi son empreinte d'une manière complète ; mais nous n'ignorons pas non plus — M. Delahache (2) lui-même le reconnaît — que « beaucoup de braves gens avaient perdu, sans s'en douter, non point le souvenir et le regret, mais l'*habitude* de la France » (3). Inévitablement et presque inconsciemment, quelquefois forcément, les Alsaciens avaient adopté une certaine tournure d'esprit allemande dont ils s'étaient accommodés d'autant plus facilement — il faut bien le reconnaître — que pendant les deux premiers tiers du XIX^e^ siècle les provinces de l'Est avaient conservé un caractère particulier, pour ne pas dire particulariste, notamment en ce qui concerne l'emploi des deux langues. D'ailleurs, pour remonter plus loin encore à l'aide de M. Reuss (4), « la plaine qui s'étend entre

(1) Cf. Jacques Bainville, *Histoire de deux peuples continuée jusqu'à Hitler*, éd. Fayard, 1933, p. 251.

(2) Cf. Delahache, *Les débuts de l'administration française en Alsace et en Lorraine* (Paris, 1921), p. VIII de l'Introduction.

(3) Le professeur Robert Redslob fait la même constatation : « Des transformations psychologiques doivent s'accomplir en Alsace pour ajuster la mentalité des populations à la réintégration politique. Ces transformations, en ce qui regarde la grande masse des habitants, ne peuvent être que lentes et progressives. Il nous faut *réapprendre* à être Français. Qu'on nous en laisse le temps ». Cf. *Le Temps*, du 30 octobre 1933, Chronique : *Où en est l'Alsace?*

Pareille observation s'applique également au cas particulier des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine. M. Kuntz, dans un article paru dans *La Revue des P. T. T.* de 1922, p. 146-147, écrit ainsi : « Certes, la domination allemande n'a pas été sans laisser une certaine empreinte. Il ne faut pas oublier qu'elle a duré quarante-huit ans et que, pendant ce laps de temps, *nous avons un peu perdu l'habitude de la France.* Mais, d'autre part, on n'a qu'à se rappeler l'enthousiasme avec lequel l'Alsace et la Lorraine ont salué le retour à la France, pour nous faire crédit et confiance. Les fonctionnaires, issus de ce peuple tenace et fidèle, n'ont pas fait exception à la règle. Il ne fallait qu'un peu de tact et de bienveillance pour en faire les meilleurs serviteurs de la patrie ».

(4) Cf. Rod. Reuss, *Histoire d'Alsace*, éd. Boivin et C^ie^. 3^e^ éd., 1912, p. V de la Préface.

les Vosges et le Rhin ne constitua jamais, à vrai dire, une unité politique, et sa situation géographique l'exposa, d'âge en âge, aux entreprises des groupements qui se formèrent autour d'elle, se la disputant âprement et l'englobant tour à tour dans leurs frontières qui reculent ou s'avancent à travers les siècles sans se fixer jamais ». L'Alsace, à aucun moment de l'histoire de France, n'a donc fait partie, durant une continuité d'années et de siècles paisibles, du territoire français, ce qui l'a empêchée de s'assimiler complètement aux autres provinces françaises; et, quand elle y fut réintégrée, elle fut obligée, de par sa situation même de pays-frontière, de frayer avec ses voisins, dont elle subissait naturellement les influences plus ou moins profondes (1).

3. Aussi succinct soit-il, ce rappel du passé de l'Alsace est opportun pour faire mieux comprendre le contraste qui devait surgir, inévitable, entre le fonctionnaire alsacien et lorrain et le fonctionnaire français.

M. Kiener, érudit et pénétrant historien de l'Alsace, écrit avec raison (2) : « Le fonctionnaire allemand diffère du fonctionnaire français souvent par sa formation professionnelle et toujours par les garanties de sécurité dont il jouit et par son orgueil de caste. Le fonctionnaire du type local est plus fortement attaché à sa fonction, tandis que le fonctionnaire français est plutôt un employé dépendant de son supérieur. En France, le fonctionnaire parle de son patron. — L'attachement à la personne semble avoir été de tout temps plus fortement développé en France qu'en Allemagne. Ainsi pour régler les rapports entre suzerain et vassal, le lien personnel l'a emporté en France tandis qu'en Allemagne le rapport réel et substantiel a prédominé. Remplacez le mot de fief par le terme de fonction et vous retrouvez exactement dans la hié-

(1) « L'Alsace, écrit M. Robert Redslob, a toujours été un pays frontière. Elle a participé à deux civilisations. L'accent tonique a pu changer au cours des âges; le peuple a pu se porter d'un côté ou de l'autre, selon le régime politique de l'heure. Mais sa psychologie est invariablement restée celle d'un peuple de « *marche* ». Cf. *Le Temps*, 30 octobre 1933. Rpr. note 3, p. 6.

(2) Cf. article de M. F. Kiener sur *L'Alsace après le verdict de Colmar*. Rpr. note 1, p. 5.

rarchie des emplois publics d'aujourd'hui la même différenciation que jadis dans le système féodal. En France, cette conception a permis au roi d'exercer le droit de déshérence, dès qu'un fief était devenu vacant. En Allemagne, par contre, le roi était tenu de donner l'investiture à un nouveau vassal. On trouve donc, à la base de l'unification française, la même conception déjà qui, aujourd'hui en Alsace, a tant de mal à s'imposer chez nos fonctionnaires ».

4. Au demeurant, cette différence dans la conception que se font les deux pays du fonctionnaire découle directement de la tradition de ces deux peuples. M. le sénateur Eccard déclare très justement que « la pensée française, fille des Encyclopédistes et de la Révolution, prend pour point de départ l'homme (c'est bien le peuple politique dont parle M. Siegfried), qu'elle le considère comme naissant libre et égal aux autres hommes. Les individus, par le pouvoir d'une coordination volontaire de leurs efforts, sont appelés à réaliser un idéal d'humanité, basé sur le droit naturel et la raison. Les règles qui déterminent l'action commune procèdent d'un rationalisme empirique, d'une synthèse qui se superpose aux réalités concrètes. La pensée allemande, au contraire, affirme *l'organisme* vivant (dans lequel vient se fondre le « peuple *administratif* » visé par M. Siegfried) comme principe d'explication universel, comme règle de vie pour les États et les individus, pour les religions et les confessions » (1). Elle veut créer cette organisation supérieure de l'État, dont les Allemands se font une conception toute particulière, qui pousse ses racines dans les doctrines de Luther, et fut sécularisée dans la suite par Hegel, exaltant la notion de l'État. Celui-ci constitue une véritable « *Obrigkeit* », dont la réalité est incontestée par le peuple allemand. A l'encontre de ce qui se passe en France, il ne se confond aucunement avec la nation. Il a son existence propre, et le corps des fonctionnaires en fait partie intégrante. Dans l'Allemagne monarchique, en effet, le pouvoir effectif était exercé par les rois

(1) Cf. Frédéric Eccard, *L'Alsace et la Lorraine sous le Commissariat général et après sa suppression*, 1925, p. 8.

ou empereurs et par les fonctionnaires qui représentaient la puissance de l'État sur le territoire de l'Empire. Ils ne connaissaient que leurs chefs hiérarchiques et la loi et géraient les affaires publiques avec toute la conscience, toute la « *Gründlichkeit* » dont sont capables les Allemands, quittes à traiter leurs administrés avec intransigeance, rudesse et même brutalité.

Il ne nous appartient pas ici d'apprécier la valeur de la tradition française comparée à l'allemande et des conceptions différentes du fonctionnaire qui en découlent. Nous nous bornons à constater que les idées essentiellement pratiques d'organisation, d'administration, de bureaucratie et de décentralisation par Pays ou États avaient pénétré avec succès — vu les beaux résultats qu'elles entraînaient — dans les cerveaux des Alsaciens et des Lorrains.

5. Ces idées se heurtèrent fatalement, après la désannexion, au « système élaboré suivant les formules toutes faites par des doctrinaires ignorant les réalités », affirme M. le sénateur Eccard (1). « Excès d'individualisme, ignorance des bénéfices de la solidarité, poursuite du succès personnel, préjugés tenaces contre la spécialisation et la division du travail, habitudes littéraires et traditions doctrinales, tels sont en quelques mots nos plus redoutables défauts » (2). « Jamais la routine, la complication, l'absence d'esprit pratique de l'administration française d'aujourd'hui se sont révélées d'une manière plus évidente que dans certaines réformes qui nous (Alsaciens et Lorrains) ont été imposées » (3). Et M. Eccard de citer comme exemple frappant celui de l'introduction de la comptabilité française : celle-ci est moins simple et moins pratique que la comptabilité en usage en Alsace et en Lorraine jusqu'en 1918. Aussi les receveurs alsaciens et lorrains menèrent-ils une campagne ardente pour le maintien d'un système qui a le triple avantage d'être moins onéreux, plus pratique et plus rémunéra-

(1) *Ibid.*, p. 9.
(2) *Ibid.*, p. 23.
(3) *Ibid.*, p. 36.

teur. « L'introduction de la comptabilité française (1) aurait pour conséquence de doubler le nombre des percepteurs, d'entraîner de ce chef des dépenses qui se traduiraient par plusieurs millions, et cela sans profit pour le contribuable et pour l'État, bien au contraire ».

Certaines intelligences positives, éclairées et réalisatrices se rendent bien compte, en France, de l'esprit théorique, trop rigide, systématique, à prétentions universelles, et du dogmatisme strict qui commandent l'administration française; tel, M. Chardon, haut fonctionnaire de l'État, qui écrit : « Le principal n'est pas que les choses soient faites suivant les imaginations rectilignes de notre esprit, mais qu'elles soient faites convenablement, en temps utile, par de braves gens » (2). « Bien au-dessous des principes qui flottent comme des nuages, est la vie ardente, tumultueuse. C'est la vie avec ses forces multiples, ses ressources, ses accidents qu'il faut regarder d'abord » (3). « Passant de service en service nous constaterons de plus en plus la vanité des belles théories d'école et de la nécessité de vivre. Une nation a besoin d'organes vivants et sains et non de formules » (4).

6. Une conséquence directe de la manière théorique d'envisager l'administration d'un pays est la tendance excessive d'unification et de centralisation de la France. L'Alsace-Lorraine, qui, sous le régime allemand, était un *Reichsland* ou Terre d'Empire faisant partie de l'Empire allemand, avait son Parlement, son Statthalter, ses ministres, ses fonctionnaires, qui jouissaient du statut des fonctionnaires d'Empire, mais formaient une catégorie bien distincte dans la Confédération allemande, celle des *Landesbeamten* attachés au Reichsland (5) — correspondant par ce trait aux fonction-

(1) Cf. F. Eccard, *Une crise de confiance en Alsace et Lorraine*, 1926, p. 6 et 7.
(2) Cf. H. Chardon, *L'Administration de la France; les fonctionnaires*, p. 427.
(3) *Ibid.*, p. VIII de l'Introduction.
(4) *Ibid.*, p. 427.
(5) Une importante controverse divisait, avant 1918, les publicistes allemands sur la question de savoir si les fonctionnaires du Reichsland étaient des fonctionnaires d'Empire ou des fonctionnaires d'État. La première proposition était soutenue par Laband, *Staatsrecht des deutschen Reichs*, 3e éd., 1895, I, p. 398, note 7, et 5e éd., Tübingen, 1911, t. II, p. 219; Stengel, *Das öffentliche Recht und die Verwal-*

naires d'État des autres membres de la Confédération — et préservés du risque d'être déplacés dans un autre État de l'Empire. L'Alsace et la Lorraine possédaient en outre une autonomie législative et financière assez étendue (1).

Or, à partir du moment où les trois départements eurent fait retour à la France, ils perdirent d'un jour à l'autre leur caractère fédératif pour redevenir partie intégrante de la République française une et indivisible. Pour tout observateur impartial, pour celui qui est à même de juger les choses sainement, ce changement total et brusque de gestion administrative paraîtra, à juste titre, énorme et susceptible de déterminer dans la population une certaine réaction.

Au surplus, celle-ci fut encore accentuée par le fait également relevé par M. Eccard qu' « après avoir eu, il y a plus d'un siècle, la première législation du monde, nous sommes aujourd'hui dépassés par la plupart des nations qui nous ont pris autrefois pour modèle » (2). Un Alsacien a fait à ce sujet une remarque piquante rapportée aussi par M. Eccard dans son article *Pour une politique alsacienne et lorraine* (3) : « Les Français sont convaincus qu'ils nous apportent le progrès en toute chose et, tandis qu'au point de vue administration ils en sont restés au temps des diligences, ils voudraient nous persuader que ces vénérables véhicules, avec leur confort qui date de cent ans, répondent beaucoup mieux à nos besoins que les autos dont nous sommes habitués à nous

tungsgerichtsbarkeit in Elsass-Lothringen, Annalen, 1876, p. 903, rem. 1; Haenel, *Deutsches Staatsrecht*, Leipzig, 1892, I, p. 831; Meyer, *Deutsches Staatsrecht*, Leipzig, 1905, 6e éd., § 144, note 4; Fischbach, *Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsass-Lothringen*, 1914, p. 85.

Etaient partisans de la deuxième thèse : Leoni et Mandel, *Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsass-Lothringen*, Fribourg, 1892, 1re partie, p. 128; Tudichum, *Das Reichsbeamtengesetz, Annalen des deutschen Reiches*, 1876, p. 265-399; Rehm, *Die rechtliche Natur des Staatsdienstes nach deutschem Staatsrecht* dans *Annalen des deutschen Reiches*, 1885, p. 71-74; Seydel, *Kommentar zur Reichsverfassungsurkunde*, Fribourg et Leipzig, 1897, p. 187; Kammerer, *La fonction publique en Allemagne*, 1891, p. 118. Rpr. l'opinion intermédiaire de Löning, *Verwaltungsrecht*, Leipzig, 1884, p. 77 et 78.

(1) Cf. Fischbach, *Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsass-Lothringen*, 1914, p. 108 à 149, et p. 401 à 433.

(2) Cf. F. Eccard, *L'Alsace et la Lorraine sous le Commissariat général et après sa suppression*, p. 16.

(3) 1926, p. 8.

servir ». Cette image est peut-être exagérée; elle contient du moins un grain de vérité et est sans doute susceptible de s'appliquer aux fonctionnaires.

Ceux-ci, sous le régime allemand, bénéficiaient d'un statut légal nettement défini. Ils étaient appelés à exercer l'administration du pays, non pas comme de simples agents du gouvernement, mais comme membres d'un corps — je dirais presque d'une caste — dans lequel n'importe qui n'avait pas accès. Ils y jouissaient d'une certaine initiative et d'une certaine indépendance à l'égard de leurs supérieurs, bénéficiaient de garanties contre le despotisme et le favoritisme grâce au statut légal que leur avait conféré la loi du 23 décembre 1873 leur appliquant la loi d'Empire du 31 mars 1873, dite *Reichsbeamtengesetz* ou *R. B. G.* : imposant texte législatif de 158 articles (1), qui prévoit les points essentiels de la situa-

(1) Cf. *Organisation politique et administrative et législation de l'Alsace et de la Lorraine*, 2e partie, t. I, 1918, p. 119 et s.

La loi du 23 décembre 1873 introduisit en Alsace-Lorraine, comme loi particulière, la loi d'Empire du 31 mars 1873 sur les fonctionnaires d'Empire — sauf quelques variantes peu importantes telles que la substitution dans le texte des mots Alsace-Lorraine ou service d'Alsace-Lorraine à ceux d'Empire ou service d'Empire. Cette loi du 31 mars 1873 a été complétée et améliorée, dans la suite, par celles du 20 avril 1881, du 25 mai 1887, du 23 mai 1903, du 22 avril 1905 et du 17 mai 1907, toutes appliquées sans modification à l'Alsace-Lorraine (*Recueil* cité, p. 114 et s.).

Concernant leur statut, les fonctionnaires d'Alsace-Lorraine étaient donc — à quelques rares et minimes exceptions près, dans le détail desquelles il est inutile d'entrer ici, — assimilables aux fonctionnaires d'Empire (l'énumération de ces variantes est dans le *Recueil* cité, 1re partie, 1915, p. 152). Il y avait sur ce point identité des fonctionnaires d'Alsace-Lorraine et des fonctionnaires d'Empire, parce que la loi d'Empire leur avait été purement et simplement appliquée. Cependant, du fait que les fonctionnaires d'Alsace-Lorraine n'étaient pas au service direct du Reich, mais à celui du Reichsland, jouissant d'une certaine indépendance financière et législative, résultaient les deux conséquences suivantes qui différenciaient nettement les fonctionnaires d'Alsace-Lorraine de ceux du Reich.

Financièrement d'abord : les fonctionnaires d'Empire étaient tributaires de la Caisse d'Empire, alors que les fonctionnaires d'Alsace-Lorraine, en ce qui touche leurs traitements, pensions, émoluments de disponibilité, frais de voyage, indemnités, s'adressaient à la Caisse d'Alsace-Lorraine; et réciproquement c'est envers elle que les fonctionnaires d'Alsace-Lorraine répondaient des déficits et des dommages dont ils étaient les auteurs et c'est aussi dans son fonds qu'ils versaient leurs cautionnements.

Au point de vue législatif, ensuite; nous nous expliquons : les dispositions de la loi de 1873 étaient communes aux deux catégories de fonctionnaires, mais celles établies par une loi d'Empire subséquente n'étaient pas automatiquement applicables aux fonctionnaires d'Alsace-Lorraine faute d'une stipulation expresse : car *lex generalis non derogat legi speciali*. D'autre part, les dispositions relatives

tion juridique d'un fonctionnaire, son recrutement, son avancement, les mesures disciplinaires dont il est passible, ses droits et obligations, sa sortie de charge, bref toutes les garanties qui peuvent être assurées contre l'arbitraire du gouvernement. Le trait dominant de toute cette législation était peut-être l'institution à vie, dont le principe est posé par l'article 2 de la loi du 31 mars 1873, et par lequel le *Reichsbeamtengesetz* consacrait la qualité de fonctionnaire professionnel en lui assurant son statut. Il faut, bien entendu, prendre soin de distinguer du véritable fonctionnaire, le fonctionnaire temporaire n'exerçant qu'un mandat public accessoire à sa profession.

On peut donc affirmer qu'en Alsace-Lorraine la fonction publique possédait le maximum de garanties pouvant être données tant aux administrés qu'aux fonctionnaires. Ces garanties, au point de vue juridique, nous apparaissent comme « l'obligation de maintenir un état de choses contre les éventualités qui viendraient à le compromettre » (1), comme le fait remarquer M^lle^ Bichoffe dans sa thèse.

7. Nous avions songé à consacrer une partie de notre étude à l'analyse quelque peu approfondie des différents éléments de ce statut pour donner au lecteur français une idée de l'organisation d'un statut légal des fonctionnaires. Une série de paragraphes eût été consacrée à l'analyse des règles d'accès à la fonction publique, de nomination, de

aux fonctionnaires d'Alsace-Lorraine pouvaient être complétées ou modifiées par la législation d'Alsace Lorraine. En fait, ces deux effets s'étaient réalisés, et toute une série de lois et de décrets ne furent pas identiquement appliqués aux fonctionnaires d'Empire et à ceux d'Alsace-Lorraine. Cf. Laband, *Le droit public de l'Empire allemand*, édition française, Paris, 1900, t. II, p. 626.

On pouvait donc conclure à une certaine distinction entre les uns et les autres; empressons-nous d'ajouter que les fonctionnaires d'Alsace-Lorraine étaient, non des fonctionnaires d'État au sens d'État faisant partie d'une Confédération, mais des fonctionnaires d'État d'un genre tout particulier, ou, comme l'exprime mieux encore la terminologie allemande, des *Landesbeamten*. Cette appellation correspondait à la conception du Reichsland; quand on parle de *Landesbeamten*, on voit immédiatement que ce n'étaient ni des *Reichs-* ni des *Staatsbeamten*, autant que lorsqu'on parle de *Reichsland* il est clair qu'il ne s'agissait pas d'un *Reichsstaat*.

(1) Cf. M^lle^ G. Bichoffe, *Qu'est-ce qu'un fonctionnaire? Fonction publique et contrat*, thèse de Nancy, 1927, Recueil Sirey.

serment et de cautionnement, à l'énumération et à la description des devoirs du fonctionnaire et aux interdictions spéciales posées par la loi à l'occasion de sa fonction; aux sanctions de l'inobservation de ces obligations; l'étude des droits des fonctionnaires et de leur famille, en particulier l'étude du droit à pension, comparés à ceux des fonctionnaires français, eût certes présenté de l'intérêt; enfin, auraient trouvé leur place l'examen des voies de droit à la disposition des fonctionnaires pour faire valoir leurs droits et celui de la fin de la fonction publique.

Après réflexion, nous avons estimé que semblable étude n'offrirait rien de nouveau au lecteur quelque peu averti. Il existe des commentaires, des descriptions, des résumés du *Reichsbeamtengesetz* allemand. Nous renvoyons le lecteur à ces ouvrages et en particulier à ceux de Laband et de Kammerer (1).

La description de ce statut aurait, d'ailleurs, manqué d'un caractère d'actualité; depuis 1918 il a été modifié et continue d'être modifié, et ces modifications ne touchent plus en rien notre statut local d'Alsace et de Lorraine qui, en dernière analyse, est le seul qui rentre directement dans le cadre de cette étude. Enfin, comme l'examen d'un grand nombre des règles du *Reichsbeamtengesetz* sera nécessaire pour le commentaire des dispositions du statut local, — lequel n'est, somme toute, que le statut allemand adapté aux principes de droit public français, — il n'y aurait eu que répétition et alourdissement de l'ouvrage.

8. Si nous avons cependant tenu à y mettre quelques mots sur le *Reichsbeamtengesetz* et sur son esprit, c'est qu'il nous a paru intéressant de relever le fait que les fonctionnaires d'Alsace-Lorraine, sous le régime allemand, possédaient le statut légal pour lequel, en France, des mouvements d'opinion, plus ou moins accusés suivant les époques, se sont dessinés depuis la Monarchie de juillet, mouvements qui ont

(1) Laband, *Deutsches Staatsrecht*, Tübingen, 1911-1914; Kammerer, *La fonction publique en Allemagne*, 1899; Fischbach, *Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsass-Lothringen*, 1914, p. 85 et s.

connu une singulière et notable poussée au cours des années 1908, 1909 et 1910. L'historien des faits devra à la plume intrépide de M. Demartial (1) des pages très intéressantes et vivantes sur la question du statut des fonctionnaires en France ; sa campagne fut menée avec conviction ; elle a été incisive, courageuse et sur le point d'aboutir : en 1910, M. Busquet dans une thèse de doctorat sur « la question du statut » terminait sa préface en écrivant : « Le scepticisme ne paraît cependant plus de mise à l'heure où nous écrivons. Les dernières élections législatives, en partie, se sont faites sur la question du statut, et il paraît bien, cette fois, qu'on va toucher au but ».

Les choses ne sont guère plus avancées à l'heure actuelle qu'il y a un quart de siècle. Malgré, d'une part, tout l'intérêt de la question, tant au point de vue des fonctionnaires eux-mêmes que de la bonne administration de la chose publique et des administrés, et, d'autre part, les innombrables projets législatifs et une abondante littérature doctrinale, malgré les promesses nombreuses des gouvernements successifs, les fonctionnaires français attendent encore les dispositions légales qui consacreraient pour eux les garanties contre l'arbitraire.

Cette constatation peut surprendre, et l'on est en droit d'en demander les causes. Nous nous poserons donc une double question : que faut-il, en somme, entendre en France par statut légal des fonctionnaires, et pourquoi celui-ci n'a-t-il pas encore été accordé aux fonctionnaires français. Sans entrer dans le détail des réponses qu'il convient de donner à ces deux questions, il est utile d'en indiquer très brièvement l'essentiel.

9. Et d'abord, qu'entend-on par statut légal? Le terme même de statut peut présenter de l'obscurité pour certains profanes ; mais c'est l'expression consacrée, et elle ne nous semble pas mauvaise. Un statut (du latin *statuere*) (2) est l'en-

(1) Demartial, *Les employés de l'État et les syndicats professionnels* (*Revue politique et parlementaire*, 10 mars 1905) ; *Le personnel des ministères* (Essai d'une réorganisation d'ensemble des administrations centrales) (*Revue générale d'administration*, septembre-décembre 1906) ; surtout *Le statut des fonctionnaires*, 2e éd., 1919.

(2) « Dans un sens très général, statut de fonctionnaire est synonyme de situation juridique des fonctionnaires, quelle que soit la nature des droits et des devoirs qui en constituent le contenu, et de l'acte juridique qui les précise » (Perroux, *Les traitements des fonctionnaires en France*, 1933, p. 65).

semble des règles juridiques qui définissent les droits et obligations des membres d'une même société ou d'une même corporation ; c'est bien par l'application d'une loi réglant leurs droits et obligations que les partisans d'un statut des fonctionnaires pensent leur conférer les garanties recherchées. « Ce qui doit constituer avant tout le statut d'un fonctionnaire, écrit M. Demartial (1), c'est le régime qui détermine les conditions auxquelles il peut être nommé à sa fonction et peut en être écarté, le régime sous lequel il se trouve placé au point de vue de son entrée au service, de l'avancement, de la discipline, de la terminaison de sa carrière, et c'est ce régime qu'il s'agirait de fixer par une loi ». M. Busquet écrit à peu près dans le même sens (2) : « La situation des fonctionnaires sera-t-elle livrée complètement à l'arbitraire de l'autorité hiérarchique ? Est-ce le bon plaisir de cette autorité représentée tant par le gouvernement que par les hommes qui sont dans les diverses administrations les organes de direction qui devra présider au recrutement, à l'avancement, à la révocation de l'employé de l'État? Est-ce au contraire la loi qui, par des mesures protectrices et efficaces, doit canaliser et endiguer le bon plaisir des hommes ayant entre les mains le pouvoir exécutif ou une parcelle de l'autorité qu'il confère ? En un mot, la situation de fonctionnaire doit-elle être telle qu'elle soit protégée par la loi dans les diverses phases de la vie de son titulaire? Voilà la question du statut ».

Et les partisans du statut légal de prouver le bien-fondé de leur réforme en insistant sur le fait que la fonction publique s'exerce dans l'intérêt de tous; tous les administrés tiennent à ce que les services publics fonctionnent le mieux possible; l'intérêt général bénéficierait donc du fait qu'il serait légiféré non pas pour les fonctionnaires mais sur les fonctionnaires. Sans doute cette loi protégerait le bon fonctionnaire puisqu'elle empêcherait que les emplois publics soient acquis ou retirés sans juste cause. Mais elle n'aurait aucunement pour objet de favoriser, comme certains esprits

(1) Cf. Demartial, *Le statut des fonctionnaires*, 1909, Introduction.
(2) Cf. Busquet, *Les fonctionnaires et la lutte pour le droit*, 1910; *La Question du statut*, p. 9.

malveillants ou ignares se plaisent à le prétendre, le « fonctionnarisme ». On sait qu'on entend par là la multiplication des fonctions publiques au delà des besoins réels, généralement dans le but, peu louable, d'y placer des « amis ». Bien au contraire — et le fait s'est avéré en Allemagne sous l'empire du *Reichsbeamtengesetz* de 1873 — le statut légal des fonctionnaires s'oppose par sa nature même au développement du fonctionnarisme. Le statut ne confère d'ailleurs pas de nouveaux avantages pécuniaires aux agents publics; il se limite à leur assurer la part certaine aux avantages légitimes qui leur ont été conférés à leur entrée en service, par l'attribution de protections juridiques appropriées.

Nous ne voulons pas examiner ici l'organisation du statut telle qu'elle a été comprise par les nombreux projets de loi ou les essais de loi fournis par la doctrine. Nous renvoyons le lecteur désireux de se renseigner sur ce point aux ouvrages de Demartial, Busquet, etc., où il trouvera également des aperçus intéressants de droit comparé sur la question (1). Il ressort de ces tableaux que c'est, en somme, l'Allemagne qui, jusqu'à l'avènement du « troisième Reich », avait donné au problème des fonctionnaires la solution la plus satisfaisante. « La loi d'Empire du 31 mars 1873, observe M. Busquet, est, par plus d'un côté, un modèle à suivre » (2). Il paraît surprenant, au premier abord, que ce soit un pays comme l'Allemagne, où le pouvoir exécutif ressemblait par certains côtés encore au pouvoir absolu, qui ait pris « l'initiative de mesures si libérales » (3) par l'élaboration du *Reichsbeamtengesetz*. Il semble bien, en vérité, que ce soit moins leur esprit libéral que leur sens de l'ordre, de l'organisation, de l'administration et de la bureaucratie qui a

(1) Demartial, *Le statut des fonctionnaires* (1909); Busquet, *Les fonctionnaires et la lutte pour le droit* (1910). V. en outre le *Précis de droit administratif et de droit public* d'Hauriou, 1933, p. 729 et s.; Kammerer, *La fonction publique en Allemagne*, aperçu de droit comparé, p. 355 à 393; Staïnof, *Le fonctionnaire*, 1933, p. 10 et s. — Il ne nous paraît pas opportun, dans une thèse de droit local, d'étudier la fonction publique en Angleterre, aux États-Unis, en Italie, etc. Il est nécessaire de comparer le droit français et le droit allemand en la matière, mais cela est suffisant.

(2) Cf. Busquet, *Les fonctionnaires et la lutte pour le droit*, p. 59.

(3) *Ibid.*, p. 59.

poussé les Allemands à élaborer le *Reichsbeamtengesetz*. L'œuvre a été d'autant plus facile que tout était à créer en 1870 lors de la fondation de l'Empire; le législateur ne se heurta pas à des traditions anciennes et profondément enracinées dans les mœurs administratives du pays; il n'y avait pas de fonctionnaires d'Empire avant la création de la Confédération allemande en 1866.

10. Tout autre est la situation en France depuis le règne de Louis-Philippe, sous lequel la question du statut a commencé à se poser. Napoléon avait créé l'administration post-révolutionnaire (1); les traditions s'implantèrent, toujours plus puissantes. Les gouvernements successifs ne manquèrent pas d'y laisser chacun sa trace, ce qui ne fit qu'accroître la complexité de ces traditions. La réglementation de la fonction publique repose donc en France sur un long passé historique; toute réforme y est beaucoup plus difficile à introduire. C'est là peut-être, à notre avis, une raison pour laquelle la France, que l'on avait l'habitude de voir « à la tête des nations quand il s'agissait d'idées généreuses et de lutte pour le droit, s'en trouve encore à la période des ébauches sur la question du statut des fonctionnaires » (2).

Une autre raison nous semble être donnée par la définition de M. Siegfried par laquelle nous avons commencé notre Introduction. La France est un peuple politique; l'homme de la rue aime à s'occuper de politique; le régime parlementaire convient donc à ses tendances; nous pouvons d'ailleurs en trouver une preuve dans la longue durée de ce régime en France. Et il semble bien que c'est, pour une part, au régime parlementaire que nous devons de ne pas

(1) Taine écrit à ce sujet : « Pour le jeu qu'il joue, il (Napoléon) a besoin de tout prendre. Propriétaire exorbitant des hommes et des choses, des corps et des âmes, pour en user et abuser à discrétion, jusqu'à épuisement, sans en devoir compte à personne, il arrive, au bout de quelques années, à dire, aussi couramment et plus despotiquement que Louis XIV lui-même : mes armées, mes flottes, mes cardinaux, mes conciles, mon Sénat, mes peuples, mon empire... Toute velléité d'initiative, même justifiée par l'urgence imprévue et par la bonne intention visible, est réprimée comme un écart, avec une rudesse brusque qui plie les reins et casse les genoux du délinquant ». Cf. *Le régime moderne*, éd. in-8°, p. 81-86.

(2) Cf. Busquet, *Les fonctionnaires et la lutte pour le droit*, p. 59.

avoir eu, depuis l'installation de la troisième République, de statut légal des fonctionnaires. L'inertie des hommes du gouvernement — à part quelques exceptions — est, en effet, manifeste en ce qui concerne le statut des fonctionnaires. « Les hommes au pouvoir, écrit M. Busquet, ont eu besoin, pour des motifs de durée personnelle qui sont si faciles à identifier avec des raisons d'intérêt général, d'une clientèle qui leur soit propre et qui serve de support à leur autorité... Les fonctions publiques bien souvent deviennent une monnaie dont se paient les services politiques ». Mais ce sont là des raisons purement opportunistes qui font échouer les projets sur le statut des fonctionnaires sous le régime parlementaire. Car, théoriquement, le statut des fonctionnaires entre tout naturellement dans l'idéologie du régime parlementaire. « En accordant aux fonctionnaires, vis-à-vis desquels l'Etat a gardé jusqu'ici l'attitude d'un monarque absolu, observe à juste titre M. Busquet (1), certaines garanties qui constitueront précisément un pouvoir de résistance légale, on instaurera un nouvel équilibre : celui du gouvernement et des fonctionnaires. Ainsi, au lieu de porter atteinte au régime parlementaire démocratique, ce sera le compléter et le parachever que d'accorder aux fonctionnaires un statut légal. Ce dernier, loin d'être un coup de pioche dans les fondations de l'édifice, sera une aile nouvelle ajoutée à la maison ».

Il nous paraît intéressant d'indiquer ici qu'aux deux raisons énoncées plus haut vient, avec l'écoulement des années, s'en ajouter une autre, toujours plus puissante, pour empêcher le vote d'un statut des fonctionnaires français (2). Elle tient aux fonctionnaires eux-mêmes. Depuis la guerre, en effet, les fonctionnaires extrémistes sont de plus en plus nombreux. Ils s'orientent, comme on sait, vers cette forme

(1) *Ibid.*, p. 28.

(2) L'avant-dernier projet pour un statut des fonctionnaires a été déposé le 1er juin 1920 sur le bureau de la Chambre par le gouvernement sous le contreseing de MM. Millerand, Lhopiteau et Steeg. Mais, pas plus que les précédents, il n'a abouti jusqu'à présent. — La dernière proposition de loi tendant à la création d'un statut des fonctionnaires a été déposée le 27 janvier 1933 par M. Blanc, député de l'Ain. Elle prouve que les tentatives de légaliser le statut des fonctionnaires en France ne doivent pas encore être considérées comme épuisées.

moderne de groupement humain destiné, sans doute, à jouer un rôle considérable dans la société future, je veux dire le syndicalisme (1). Ils s'opposent, en conséquence, avec énergie à la mise en vigueur de tout statut légal qui, à juste titre, ne consacrerait pas la syndicalisation des fonctionnaires publics, celle-ci pouvant devenir, en effet, un facteur de désagrégation de l'État.

11. Connaissant l'absence d'un statut légal général fixant la situation juridique des fonctionnaires, nous sommes en droit de nous demander comment celle-ci est organisée en France. M. Demartial, sans trop de respect sans doute, se charge de répondre que « la législation du service public en France est un fouillis de décrets rebelle à toute codification et que les mots droit des fonctionnaires n'y ont qu'un sens tout relatif, le statut de chaque catégorie de fonctionnaires étant à la discrétion des ministres et de leurs bureaux » (2) (ceci est excessif) « ...la condition juridique du fonctionnaire professionnel est encore à l'état embryonnaire. Le gouvernement organise comme il lui plaît les différents corps de fonctionnaires, c'est-à-dire que chaque ministre fixe lui même les conditions de nomination et de révocation dans les différents corps relevant de son autorité... Voilà pourquoi l'organisation de nos services publics se présente sous la forme d'une infinité de décrets, voire d'arrêtés incessamment rapetassés au gré d'une oligarchie bureaucratique et des influences qui se succèdent auprès des ministres... entre lesquels on ne saisit aucune vue d'ensemble, aucun esprit de suite, aucune apparence de doctrine et qui n'offrent en somme aux intéressés que des garanties fort médiocres... puisque la main qui les a signés le matin pourrait les déchirer le soir. Par suite de leur diversité on ne peut porter sur tous ces décrets un jugement d'ensemble ; il est permis néanmoins d'affirmer que pour la plupart ils sont inférieurs et très inférieurs aux nécessités » (3).

(1) Cf. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 1933, p. 746 et s.
(2) Demartial, *op. cit.*, p. 206.
(3) *Ibid.*, Introduction.

Il est évident que M. Demartial se laisse entraîner un peu dans ses jugements par le feu qui l'anime pour la cause qu'il plaide avec beaucoup de talent. Mais la vérité en ressort néanmoins avec clarté ; il y a, en France, un manque de coordination dans les textes législatifs et réglementaires. « La condition des fonctionnaires, lisons-nous dans le *Commentaire de la loi du 22 juillet 1923* au *Recueil Dalloz*, 1925.4.61, varie avec les services et dans les services, avec chaque catégorie : cette extrême variété suffit à expliquer que le gouvernement ait pu garder un pouvoir quasi arbitraire au regard de ceux qui collaborent avec lui ». Comme nous le disions plus haut, on n'a pas encore pu faire table rase de tout le long passé historique qui pèse sur la fonction publique en France. Mais conclure de ce fait que la fonction publique est complètement abandonnée à l'arbitraire du gouvernement serait une grave erreur. On peut dire qu'il y a en France un statut des fonctionnaires publics; mais ce statut n'est pas légal dans toutes ses dispositions ; tant s'en faut! Il est vrai, certains fonctionnaires privilégiés jouissent d'un véritable statut légal : magistrats, professeurs, officiers; ils sont une faible minorité comparée à la masse, toujours grandissante jusqu'en 1933, des agents de l'État dont le statut est établi par de simples règlements et des arrêtés ministériels. Cependant, il n'est pas moins vrai quant à ceux-ci, que, comme l'écrit M. Hauriou (1), « tant que ces textes existent, les diverses autorités administratives dont dépendent les fonctionnaires pour l'avancement, pour la discipline, pour la mise à la retraite, pour la révocation sont obligées, sous peine de violation de la loi — car ces textes sont assimilés à la loi pour le recours pour excès de pouvoir —, de conformer les décisions particulières qu'elles prennent aux règles générales qui sont établies, car l'ensemble de ces règles constitue la légalité ». Légalité dont le contrôle est de la compétence du Conseil d'État. Les fonctionnaires et leurs associations professionnelles peuvent intenter avec facilité des recours pour excès

(1) Cf. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 1933, p. 759.

de pouvoir contre les décisions hiérarchiques ou disciplinaires de leurs chefs. Une jurisprudence importante, protectrice des droits des fonctionnaires contre les injustices et l'arbitraire des chefs et les agissements politiques, est sortie de ce contrôle de la légalité qui couronne solennellement l'édifice administratif. « On ne saurait exagérer l'importance de l'action jurisprudentielle du Conseil d'État en France sur le statut des fonctionnaires, écrit à juste raison M. Jèze. Il n'est pas de pays au monde où l'on trouve une pareille activité bienfaisante » (1). Il est hors du cadre de notre sujet d'en tracer ici les lignes même les plus essentielles. Nous renvoyons, en ce qui les concerne, aux ouvrages généraux et spéciaux de droit administratif (2). Nous aurons occasion dans la troisième partie de faire des allusions plus ou moins longues à certaines de ces règles empiriques, pour examiner comment elles peuvent être combinées aux règles du statut local maintenues. Qu'il nous suffise d'indiquer que la théorie du Conseil d'État s'est inspirée de l'idée essentielle du service public que le fonctionnaire existe pour la fonction et non la fonction pour le fonctionnaire, et qu'elle n'exclut d'ailleurs pas la protection efficace des droits des fonctionnaires. Cette idée, mise en lumière par M. Hauriou et reprise par M. Jèze, « a conduit, écrit celui-ci, à une foule de solutions délicates et nuancées qu'aucun Parlement n'aurait su trouver », en sorte qu'on peut affirmer avec ce spécialiste de la fonction publique en France que « la jurisprudence du Conseil d'État au contentieux a construit une théorie — incomplète sans doute, mais satisfaisante — de la situation du fonctionnaire public et que peu de pays ont un régime aussi perfectionné » (3). Telle est également l'opinion de M. Staïnof (4) dans son étude de droit comparé toute récente sur « le fonctionnaire »; le manque d'une réglementation

(1) Cf. G. Jèze, *Cours de droit public : Le statut des fonctionnaires publics*, 1929, p. 2.

(2) Cf. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 1933, p. 758 et s.; Berthélémy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 13e édit ; G. Jèze, *Le statut des fonctionnaires publics*, 1929.

(3) G. Jèze, *Le statut des fonctionnaires publics*, p. 2.

(4) Staïnof, *Le fonctionnaire*, Delagrave, 1933, p. 9.

d'ensemble, dit-il, « ne veut pas dire que la situation juridique des fonctionnaires, par exemple en France, soit laissée à l'arbitraire, qu'il n'existe pas en France un droit relatif aux fonctionnaires, que le fonctionnaire y vive dans une complète incertitude et qu'il envie les fonctionnaires des pays possédant une loi organique. Il faut reconnaître que le fonctionnaire en France, sinon grâce à une loi organique, du moins grâce à une jurisprudence jouissant d'une très haute autorité, possède autant de garanties que les fonctionnaires en Allemagne, en Suisse ou dans d'autres pays ».

12. Par les observations sommaires qui précèdent, nous croyons avoir situé suffisamment le problème de la condition juridique du fonctionnaire dans le temps et dans l'espace, ou plus exactement en France et en Allemagne au cours des soixante dernières années. En résumé, la situation est celle-ci : d'une part, en Allemagne, peu de traditions, une bureaucratie, un texte important ayant arrêté le statut à tous les sens du mot, ce qui lui confère un caractère de fixité extrême et exclue des interprétations jurisprudentielles considérables ; d'autre part, en France, un mouvement incessant qui suit l'évolution de l'État et les classes sociales, de vaines propositions législatives qui prétendent servir une clientèle et en éloignent une autre, et des garanties jurisprudentielles qui sont une insuffisance extérieure, mais qui, au fond, sont une source interne et jaillissante d'avantages, de souplesse notamment.

13. Nous sommes à même d'aborder maintenant le problème des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine tel qu'il s'est présenté après le 11 novembre 1918. Un examen rapide de la période qui nous sépare aujourd'hui de ce jour mémorable fait apparaître tout de suite qu'elle est marquée par une date de première importance pour les fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine, celle du 22 juillet 1923 où une loi est venue consacrer les prétendus « droits acquis » des fonctionnaires des départements recouvrés. Il est donc tout naturel que notre étude comporte une partie portant sur la période de transition comprise entre le 11 novembre 1918 et le 22 juillet 1923, et

deux autres sur la situation créée aux fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine par cette loi, l'une consacrée aux mesures et rouages d'unification des cadres, l'autre au maintien du statut local proprement dit.

PREMIÈRE PARTIE

LA SITUATION DES FONCTIONNAIRES EN ALSACE ET EN LORRAINE A LA VEILLE DE LA LOI DU 22 JUILLET 1923

CHAPITRE PREMIER

LA THÉORIE DE LA DÉSANNEXION EN DROIT PUBLIC MODERNE

---

14. Le traité de Versailles (1) proclame la réintégration de l'Alsace et de la Lorraine dans la souveraineté française à dater du 11 novembre 1918. C'est dire que l'Allemagne restitue à la France tous les territoires que celle-ci avait dû lui céder en 1871 par le traité de Francfort. Après la guerre franco-allemande de 1870, l'Alsace et la Lorraine avaient été l'objet d'une annexion par l'Empire allemand; à la suite de la guerre mondiale elle est désannexée et restituée *in integrum* à la France; à partir de l'armistice, rétroactivement, la souveraineté (2) sur le territoire alsacien et lorrain est française.

(1) Partie III, section V, articles 51-79.

(2) Cf. *Essai sur la souveraineté des États en droit international moderne* (Thèse Paris, 1926), par Victor Sukienniki. A la page 304 nous lisons : « Bien que l'idée de souveraineté ait subi une certaine évolution au cours des siècles, il nous semble qu'elle a toujours gardé certains traits caractéristiques, dont elle ne peut être dépourvue sans devenir parfaitement illogique. Le mot souveraineté vient du mot

15. Il y a changement et non succession de souveraineté (1). Il serait faux de prétendre qu'un annexant a hérité de la souveraineté du cédant. Une souveraineté ne se transmet pas héréditairement d'un État à l'autre. La souveraineté est une notion beaucoup trop particulière à chaque État pour qu'elle puisse faire l'objet d'une succession. La souveraineté est l'essence même de l'État; le droit que celui-ci a de commander, sans aucune entrave ou subordination, sur le territoire qui lui est soumis, et ce pouvoir lui est propre; il signifie que « l'État est maître chez lui », écrit M. Carré de Malberg. Ce qui revient à dire qu'il y a autant de droits de souveraineté qu'il y a d'États; en effet, les formes de gouvernement varient de l'un à l'autre. Loyseau n'a-t-il pas déjà dit que « la souveraineté est la forme qui donne l'être à l'État ». Comment prétendre alors que la souveraineté de la République française a succédé à celle des Hohenzollern!

16. Il découle de ce principe de l'hétérogénéité des souverainetés, que, lors d'une annexion, l'ancienne souveraineté est anéantie avec tout son contenu juridique et que c'est avec toutes ses règles propres que la nouvelle souveraineté s'étend sur le territoire annexé (2).

latin « *superanus* » ou « *supremus* » qui est le superlatif de supérieur. Le mot souveraineté veut donc dire le plus grand, le plus élevé, suprême. La qualité de superlatif est philosophiquement le trait caractéristique de ce mot et ne peut en être séparé. L'histoire de la notion de souveraineté confirme ici la lexicologie. La substitution de la nation ou de l'État au roi n'a pas changé l'idée de la souveraineté. La notion de souveraineté de l'État refléta toujours sa puissance suprême, la puissance prise au superlatif ».

Cf. Barthélemy et Duez, *Traité de droit constitutionnel*, 1933, p. 51 et s.; Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 1923, p. 159 et 222; Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, 1927, p. 1 et s.; Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, 1920, t. I, p. 69 et s.; Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, 3e éd., 1928, p. 107 et s.; Le Fur, *État fédéral et confédération d'États* (Thèse Paris, 1896), p. 444; Mérignhac, *Traité de droit international*, t. I, 1907, p. 163; Pillet, *Les droits fondamentaux des États*, *Revue générale de droit international public*, 1899, p. 521-522.

(1) Voir à ce sujet l'étude intéressante de M. Gidel, dans sa thèse *Des effets de l'annexion sur les concessions* (Thèse Paris, 1904), p. 19-76. Voir également, *Die Staatensuccession*, de Max Huber (Leipzig, 1898), en particulier nos 27-29.

(2) Il est intéressant de relever ici ce qu'on lit dans le *Wörterbuch des Völkerrechts* de Strupp, Berlin-Leipzig, 1922-1923, t. I, p. 366, relativement au *Gebietserwerb* : « Juristisch unrichtig ist es, wenn bis in die jüngste Zeit in der Diplomatensprache von dem Uebergang der Souveränität gesprochen wird, da die Souveränität, wie ihre Ausübung, unübertragbar ist. Stets übt ein Staat nur seine eigene Staatsgewalt aus ».

C'est là une idée sur laquelle on ne peut assez insister, car elle prouve la vanité juridique des prétentions à ce que l'on est convenu d'appeler les droits acquis. Les territoires incorporés passent à l'État annexant vides de toute organisation légale. A partir du jour où l'annexion est parfaite, seul l'annexant peut faire la loi dans les territoires incorporés ou réintégrés, édicter les lois nouvelles qui régiront les habitants du pays annexé. Juridiquement l'annexion a un effet destructeur.

Une application de ce principe figure dans l'article 8 du décret du 1er août 1860 sur l'organisation judiciaire des départements de la Savoie, de la Haute-Savoie et des Alpes-Maritimes, qui, suivant l'annexion de ces territoires à la France, porte que « les lois, ordonnances, règlements et décrets (sous-entendu : français) relatifs à l'exercice des fonctions judiciaires, à l'organisation du service, du costume, à la discipline, à la mise à la retraite des magistrats sont déclarés immédiatement applicables aux juridictions instituées par le présent décret ».

17. Cependant cette rigueur juridique s'accommode souvent mal de la réalité des choses. Le droit est bien obligé de tenir compte des hommes et l'annexant sait qu'il n'annexe pas seulement une surface de terre, mais qu'il accepte comme ses nationaux les ci-devant habitants du pays annexé, lesquels ont leur qualité d'esprit, leurs habitudes dégénérant parfois en préjugés, leurs croyances, leur âme : il ne peut faire abstraction de ce peuple, qui est bien disposé à passer — avec enthousiasme souvent — d'une souveraineté à l'autre, mais qui ne veut et, en fait, ne peut pas rompre avec le passé, subitement, d'un jour à l'autre. C'est ce qui fait dire à M. Appleton (1) que « l'annexion n'est pas la suppression absolue d'un peuple par son mélange avec un autre. Elle ressemble plutôt au confluent de deux rivières. L'un prend le nom de l'autre, l'un des deux meurt géographiquement, mais souvent le voyageur qui les suit les voit cheminer *côte*

(1) Cf. Jean Appleton, *Des effets des annexions de territoires sur les dettes de l'État annexé ou démembré* (Thèse Lyon, 1894, p. 51).

à côte, sans confondre leurs eaux et bien loin de leur jonction il distingue encore leur couleur et leur température ».

Le souverain nouveau tient donc, en général, compte du passé juridique du peuple annexé et lui garantit les « droits acquis » sous l'empire de la législation abrogée. Souvent même il *veut* bien — c'est son bon vouloir, aucune obligation juridique ne l'y obligeant — les respecter dans le présent. Du point de vue de la politique et de l'équité, l'annexion a un effet conservateur (1).

18. Inspiré de ces principes, l'État nouveau promulgue dans les provinces annexées des lois qui ont précisément le contenu de celles qui ont été abrogées du fait de l'annexion. En pareil cas on dit qu'il maintient en vigueur les lois anciennes. Juridiquement cette expression n'est pas exacte, car de ce point de vue il les promulgue de nouveau, fait de la sorte de nouvelles lois (dont le contenu est pour autant identique aux autres); ce qui amène les internationalistes à dire que ces lois sont « nationalisées ». « La législation allemande, déclare le tribunal de Cosne après l'annexion de l'Alsace et de la Lorraine à la France, doit être tenue pour une véritable loi française, dans la sphère d'application qui lui a été assignée par le législateur français » (2).

La loi qui a promulgué en Alsace et en Lorraine, au nom de la souveraineté française, l'application du droit antérieur à l'armistice est celle du 17 octobre 1919 (3) qui déclare que « les territoires d'Alsace et de Lorraine continuent, jusqu'à ce qu'il ait été procédé à l'introduction des lois françaises, à être régis par les dispositions législatives et réglementaires qui y sont actuellement en vigueur ».

19. Ainsi le droit antérieur se trouve *parte in qua*, partiellement et conditionnellement, incorporé dans la législation émanant de la nouvelle souveraineté, ses règles continuent à

(1) Cf. Michel Eliesco, *Essai sur les conflits de lois dans l'espace, sans conflit de souveraineté* (*Les conflits d'annexion*) (Thèse Paris, 1925).

(2) 4 décembre 1922, *Gaz. Pal.*, 1923, t. I, p. 281.

(3) *J. off.*, 18 octobre 1919, p. 11522; *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, 1918-19, p. 2825.

être appliquées dans le territoire annexé dans la mesure où elles sont compatibles avec la nouvelle souveraineté. Le sens de cette réserve est que les lois organiques de la souveraineté de l'annexant ou en relation directe avec elle, droit constitutionnel et partie du droit public et du droit administratif proprement dit, s'étendent automatiquement, deviennent *ipso facto* applicables aux nouveaux territoires du seul fait du changement de souveraineté, au moment où l'annexion est parfaite. C'est au même moment — dans notre cas particulier à dater du 11 novembre 1918 — que les fonctionnaires cessent d'exercer leur autorité et leurs fonctions au nom de l'État démembré.

Quelle va donc être l'attitude de l'État annexant en face de ces fonctionnaires qui, la veille encore, représentaient l'ancien souverain?

20. Juridiquement le changement de souveraineté implique pour le territoire annexé une transformation dans la manière d'être commandé; or, étant donné que l'État gouverne à l'aide de fonctionnaires qui le représentent, il est libre de prendre qui bon lui semble pour l'exercice des fonctions publiques. Au jour où l'annexion est réalisée, il peut donc relever de leurs fonctions tous les anciens fonctionnaires (1) et suspendre le fonctionnement de tous les services jusqu'au moment où il aura recruté, selon ses propres lois et règlements, les agents nécessaires à l'accomplissement des services publics organisés selon ses conceptions particulières, qui diffèrent souvent totalement de celles de son prédécesseur. Cette solution s'applique indistinctement à tous les fonctionnaires, qu'ils aient bénéficié d'un statut leur assurant la plus grande stabilité, voire l'inamovibilité, ou joui d'une situation plus arbitraire. En l'espèce, les fonctionnaires d'Empire étaient tous en quelque sorte en possession de leur emploi (dans d'autres cas d'annexion, seuls les magistrats

(1) A propos du jugement du 30 novembre 1920 rendu par la 3e Chambre civile du Tribunal régional de Strasbourg (Kassel contre État français), nous lisons dans la *Revue juridique d'Alsace et de Lorraine* (1921, p. 172) : « Le fait de ne pas maintenir le fonctionnaire dans ses fonctions constitue un acte de souveraineté de l'État, souveraineté qui n'admet aucune restriction ».

jouissaient de cette particulière stabilité). Le changement de souveraineté anéantit tous les droits de ces agents.

Cette théorie est admise par l'ensemble des internationalistes français. C'est ainsi que M. Selosse dit avec raison, en parlant de ces agents : « Obliger la France à les maintenir tous en fonctions indistinctement et sans aucun droit de revision, ne serait-ce pas porter atteinte au droit indéniable qui appartient à tout État de conserver l'indépendance de son gouvernement, et comment cette indépendance subsisterait-elle s'il était tenu d'agréer parmi ses agents les plus directs des individus choisis et attitrés par une nation étrangère? » (1). M. Cabouat, de même, écrit : « Rien n'oblige l'État annexant à confirmer les choix faits par son prédécesseur; il est absolument libre de maintenir ou de révoquer les fonctionnaires investis au moment où s'accomplit la cession » (2-3). M. Piédelièvre est partisan de la même théorie : « Le changement de souveraineté, écrit-il sous une autre forme, entraîne la résolution du mandat conféré par le gouvernement démembré à des fonctionnaires même inamovibles » (4).

21. L'objection pourrait être faite que le consentement de l'État annexant au traité de cession implique une confirmation tacite de nomination des fonctionnaires actuellement en charge dans le pays cédé. Elle est spécieuse et vaine. La substitution aux droits et obligations de l'État démembré par l'État annexant ne s'opère qu'autant qu'elle ne porte pas atteinte à l'indépendance du gouvernement de celui-ci; or, cette indé-

(1) René Selosse, *Traité de l'annexion au territoire français et de son démembrement*, Paris, 1880, p. 186 et 225.

(2) Cabouat, *Des annexions de territoires et de leurs principales conséquences* (Thèse Paris, 1881), p. 185.

(3) *Répertoire de droit international*, par de Lapradelle et Niboyet, Sirey, t. I, 1929, p. 574, v° *Annexion*, 36-44. M. Audinet y écrit dans le même sens : « Un gouvernement ne saurait être lié dans le choix de ses représentants par la désignation d'un gouvernement étranger ».

Nous retrouvons la même théorie dans le *Répertoire général alphabétique du droit français* de Fuzier-Herman, v° *Annexion*, p. 251 : « L'État qui s'agrandit a le droit indéniable de conserver l'indépendance de son gouvernement dans les provinces annexées; il n'est donc pas tenu d'agréer comme agents des individus choisis et attitrés par une nation étrangère; le changement de souveraineté entraîne la résolution du mandat jusqu'ici conféré aux fonctionnaires même inamovibles ».

(4) *Droit international public*, t. I, p. 139. *Contrà*, Max Huber, *Staaten succession*, p. 123 et s.

pendance est basée sur la manière de l'État de commander au profit de l'intérêt général du pays et au nom de l'ordre public dont chaque État a sa conception spécifique; dès lors, dans la même mesure que les droits des individus doivent être préservés de modification, ils doivent céder le pas à l'une ou l'autre des deux notions d'intérêt général ou d'ordre public, lesquelles, précisément, sont engagées dans les rapports juridiques existant entre les fonctionnaires et l'État. L'individu, étant devenu par sa nomination de fonctionnaire organe de l'État, doit donc sacrifier sa personne privée à sa personne publique lorsqu'il survient un changement de souveraineté. L'intérêt général, le principe de souveraineté commandent donc ici les intérêts privés.

Ces raisonnements nous conduisent à la conclusion que — sauf stipulation expresse équivalant à une investiture des anciens fonctionnaires par le nouveau souverain — l'État annexant n'a aucune obligation juridique envers les fonctionnaires du pays annexé.

22. Toutefois le principe ci-dessus qualifié et défini de l'hétérogénéité des souverainetés, qui, lors d'une annexion, crée une véritable solution de continuité dans la vie publique de l'État annexé, est tempéré efficacement par une règle d'équité, découlant du rôle tutélaire de l'État, en même temps qu'elle est un principe de bonne politique.

Principe d'équité, idée de justice qui domine la notion de l'État protecteur des intérêts individuels : alors que le principe des souverainetés sacrifie nettement la personne privée à l'intérêt commun, le principe de l'État tutélaire a pour but de sauvegarder, autant que possible, les intérêts particuliers. La justice veut, en effet, que les individus aient à souffrir le moins possible des actes de leur gouvernement, ceux-ci étant, en général, indépendants de leur volonté. La même idée faisait dire à Rousseau, de la guerre, qu'elle est un rapport de gouvernement à gouvernement et non de peuple à peuple. Le soin que l'État prend ainsi, vis-à-vis des particuliers, à leur conserver, dans la limite du possible, les droits qu'ils avaient sous la domination antérieure, découle de la

notion même de l'État, de sa raison d'être, de son rôle, de sa mission. Cette idée d'équité, du rôle tutélaire de l'État, peut aussi inspirer l'État démembré à l'égard des fonctionnaires demeurés ses nationaux, mais qui voient leurs fonctions anéanties du fait de la disparition de l'organisation administrative autonome que comportait le pays annexé. Tel a été le cas des fonctionnaires allemands de l'ancien *Reichsland*. Il est intéressant de connaître quelle a été l'attitude à leur égard de la part du Reich. Celle-ci ressort nettement de l'exposé des motifs de la loi allemande du 11 janvier 1922, relative au statut des anciens fonctionnaires d'Alsace-Lorraine restés allemands. C'est M. Clauss qui nous y rend attentif dans l'Introduction de sa thèse (1). Voici ce qu'elle contient : « Quoiqu'il n'existait *aucune obligation en droit* pour le Reich, celui-ci a considéré comme un devoir d'honneur de s'occuper des hommes qui dans les conditions les plus difficiles avaient travaillé pendant des dizaines d'années en vue de gagner le pays à la cause allemande et en vue d'y conserver l'idée allemande et dont le travail entier semble avoir été anéanti par l'issue malheureuse de la guerre menée par le Reich »; comme on a pu remarquer, l'Allemagne ne parle pas d'équité; moins modestement elle parle d'un devoir incombant à son honneur; mais, en fait, la solution est la même (2).

Règle de bonne politique. L'État annexant ne veut pas que son prestige soit ébranlé par l'application pleine et entière du principe des souverainetés. L'intérêt et l'honneur de l'État veulent que le pays annexé se soumette avec le moins de résistances ou de frottements possibles à la nouvelle souveraineté. Pour éviter les troubles et les perturbations dus au mécontentement des individus lésés dans leurs situations,

(1) *Les pensions locales d'Alsace et de Lorraine*, Strasbourg, 1929; préface de M. Delpech.

(2) L'exposé des motifs reprend le même raisonnement, en l'étayant davantage, quelques pages plus loin, en déclarant : « la disparition de l'institution étatique d'Alsace-Lorraine a entraîné celle de l'état de fonctionnaire d'Alsace-Lorraine; aucune conséquence ne peut donc être déduite relativement à la nouvelle organisation du statut des anciens fonctionnaires d'État d'Alsace-Lorraine. Ceux-ci écartés ne peuvent surtout pas faire valoir des droits acquis au sens de la Constitution du Reich, article 129, alinéa 1, vis-à-vis du Reich, qui s'occupe de leur sort *volontairement* sans qu'il y ait obligation en droit ».

le nouvel État consentira donc volontiers à faire subir quelques entorses à sa souveraineté en confirmant dans leurs fonctions les agents nommés par un souverain étranger et en leur conservant, dans la mesure compatible avec la particularité de sa souveraineté, le statut dont ils bénéficiaient antérieurement. D'ailleurs, l'État annexant a souvent un intérêt pratique à maintenir à leur service certains agents locaux au courant des anciens textes et des méthodes administratives en vigueur avant l'annexion.

23. Il résulte de tout ce qui précède qu'alors que dans l'application du principe de l'hétérogénéité des souverainetés l'intérêt individuel doit plier devant les notions d'intérêt général, d'ordre public, de souveraineté, la mise en œuvre des principes d'équité et de bonne politique veut que les droits individuels soient respectés autant que possible, quitte à porter atteinte par quelques côtés au principe de souveraineté. L'État annexant, donc, pour ne pas s'aliéner une partie de la population par son refus de reconnaître ce qu'elle appelle par excès ou erreur de terminologie les « droits acquis » des anciens fonctionnaires, tiendra compte de ces considérations de bonne politique qui inspireront les solutions pratiques dans la mesure où la souveraineté nouvelle le permettra.

Ainsi le traité de cession de la Savoie et de Nice à la France du 24 mars 1860 (1), dans son article 5, stipula « que le gouvernement français tiendra compte, aux fonctionnaires de l'ordre civil et aux militaires appartenant par leur naissance à la province de Savoie et à l'arrondissement de Nice et qui deviennent sujets français, *des droits qui leur sont acquis* par les services rendus au gouvernement sarde; ils jouiront notamment du bénéfice résultant de l'inamovibilité pour la magistrature et des garanties assurées à l'armée ». Le décret du 28 juin 1860, dans ses articles 1er à 5, met cette convention en pratique en admettant les anciens militaires sardes à

(1) Cf. *Traité du 24 mars 1860*, Sirey, *L. ann.*, 1860, p. 49. Pour les questions relatives à l'annexion de la Savoie et de Nice, voyez Brunet, *Conséquences juridiques de l'annexion de la Savoie et de Nice à la France* (Thèse Paris, 1890).

« prendre rang dans les cadres français, chacun suivant son ancienneté de rang ou de grade ».

Une application du même principe se retrouvait dans la convention additionnelle du 11 décembre 1871 qui stipule dans son article 2 que « le même gouvernement (allemand) tiendra compte aux fonctionnaires civils de tout ordre et aux militaires et marins originaires des territoires cédés, et qui seraient confirmés par le Gouvernement allemand dans leurs emplois ou grades, des droits qui leur sont acquis par les services rendus au Gouvernement français » (1).

24. « Droits acquis », dit le texte précité. Loin de nous la pensée de discuter le bien-fondé et la définition de cette expression. Alors qu'une autorité comme celle de M. de Vareilles-Sommières a mis au défi, même « le plus délié des civilistes », de trouver une définition satisfaisante de la simple expectative et du droit acquis, nous ne pouvons prétendre résoudre la question. Bornons-nous donc à dire avec M. Gidel (2) que ce n'est pas un non-sens de parler de droits acquis, puisque cette notion correspond à une conception solide et réelle et que, dans chaque cas particulier, on peut arriver à distinguer le droit acquis, l'expectative et l'intérêt. Qu'il nous suffise surtout d'insister simplement sur le fait qu'en matière d'annexion la notion de droits acquis a une physionomie particulière. Invoqués au lendemain d'un changement de souveraineté, ce sont des droits créés par une loi émanant de la souveraineté ancienne et s'efforçant de survivre en face de lois nouvelles contradictoires. C'est bien, en effet, avec raison, que, dans une analyse très proche des réalités et approchant de fort près la vérité, M. Trotabas, dans sa thèse sur *Le droit public dans l'annexion et le respect*

(1) Rpr. le cas semblable des fonctionnaires de l'île Saint-Barthélemy, pour lesquels l'article 7 du traité du 10 août 1877 entre la France et la Suède pour la rétrocession à la France de l'île Saint-Barthélemy stipulait que « en ce qui concerne les fonctionnaires de l'île, qui, conservant leurs fonctions actuelles, passeront au service de l'État français, il est entendu qu'ils seront soumis pour la liquidation ultérieure de leurs pensions de retraite à la législation française. Leurs services antérieurs à la reprise de possession de Saint-Barthélemy par la France seront considérés à cet effet comme services rendus à l'État français ».

(2) G. Gidel, *Des effets de l'annexion sur les concessions* (Thèse Paris, 1904).

des droits acquis (1), a mis en parallèle les droits acquis dans la sphère nationale et ceux dont le respect survit en suite d'annexion. De pareille comparaison nous croyons pouvoir dégager les quatre points essentiels que voici :

a) Les droits acquis invoqués en suite d'une annexion ont pour origine un droit né sous l'empire d'une souveraineté autre que celle qui en subit les effets. Invoqués la plupart du temps contre la puissance publique, leur respect dépend essentiellement du bon vouloir de l'État.

b) Ce respect, du fait même que ces droits ont pris naissance sous une communauté juridique qui a disparu avec tous ses pouvoirs de législation et de réglementation, gagne en intensité, tend à l'intangibilité.

c) Pratiquement les droits acquis, respectés au moment de l'annexion, permettent d'en acquérir ultérieurement de nouveaux, au même titre, donc par application de lois anciennes; ainsi le fonctionnaire qui conserve après l'annexion son emploi et son statut d'activité, le jour où il prendra sa retraite invoquera un droit à bénéficier du régime des pensions de la loi ancienne qui a ainsi survécu impersonnellement après l'annexion. Systématiquement, un droit acquis en entraîne un autre qui souvent n'est, dans la théorie nationale des droits acquis, qu'une simple expectative.

d) Au surplus, cette ampleur que peuvent prendre les droits acquis en suite d'une annexion n'est pas un grand danger pour l'ensemble de la communauté juridique de l'État annexant. Tôt ou tard les droits acquis, au respect ainsi assuré, sont destinés à périr; malgré leur intangibilité ils ne se distinguent pas de tous les autres droits, qui sont essentiellement variables, prêts à naître ou à s'éteindre. Ils ne peuvent pas non plus tourner en des privilèges, dont la notion est contraire aux actuelles conceptions juridiques : les droits acquis en suite d'une annexion disparaissent d'eux-mêmes, soit pour avoir produit tous leurs effets, soit à raison de la mort de leurs titulaires. Cette deuxième alternative s'applique

(1) Thèse Paris, 1922; voir en particulier la 2e partie.

bien dans le cas du fonctionnaire (abstraction faite de sa famille) qui invoque ses droits acquis au maintien de son emploi et de son statut. Au total, cette disparition automatique des droits acquis constitue une limite naturelle à leur respect et permet à l'État annexant d'assurer plus aisément celui-ci sans qu'il nuise définitivement à l'homogénéité de la communauté soumise à sa souveraineté.

25. En exposant le jeu des deux principes que nous apercevons engagés dans la matière et que nous venons tour à tour d'analyser, nous avons laissé de côté la question, posée par certains, de savoir si les fonctionnaires sont révoqués de plein droit au moment de l'annexion ou doivent continuer leurs fonctions aussi longtemps que l'État annexant n'aura pas pourvu à leur remplacement ou accepté leur démission. Les auteurs français qui l'ont agitée, M. Selosse en particulier (1), nient la révocation automatique au moment de l'annexion.

Nous ne pouvons partager cette opinion.

Juridiquement, le changement de souveraineté entraîne la cessation immédiate de l'obligation de l'exercice de la fonction : le fonctionnaire s'était engagé à servir l'État démembré, lui seul, et aucun autre État. Si le souverain auquel le fonctionnaire avait prêté serment perd sa domination sur les territoires où le fonctionnaire remplit sa fonction, il est logique que l'obligation contractée par celui-ci devienne nulle, ne le lie plus. Rien ne l'oblige dans son contrat — à supposer qu'il puisse être parlé, en règle, et autrement que par exception, de contrat — à servir la France s'il s'est engagé à servir l'Allemagne. Cette solution semble juridiquement d'autant plus exacte qu'elle est symétrique à celle dégagée plus haut, à savoir que l'État ne se trouve en aucun cas lié à maintenir en service le fonctionnaire nommé par un souverain étranger. Il est évident qu'en pareil cas il rompt tout lien de fait avec le nouvel État, alors que ce lien aurait pu, avec le temps, devenir un véritable rapport juridique. Cette

(1) Selosse, *Traité de l'annexion au territoire français et de son démembrement*, Paris, 1880, p. 186.

considération pratique jointe à une certaine obligation morale de ne pas refuser des services allant, en fait, plus au pays annexé lui-même qu'à l'État proprement dit, déterminera en général le fonctionnaire à ne pas abandonner sa fonction; au surplus, le fonctionnaire qui a changé de nationalité du fait de l'annexion n'a aucun intérêt à mal disposer le gouvernement qui dorénavant sera le sien. Mais déjà nous avons quitté le terrain juridique pour passer sur celui de la morale et de la politique.

26. L'aspect juridique de la question est naturellement tout différent si le traité d'annexion contient des clauses expresses, celle-ci, par exemple, que les fonctionnaires ayant changé de nationalité continueront à exercer leurs fonctions jusqu'au jour où il sera pourvu à leur remplacement par l'autorité compétente de l'État annexant. Pareille disposition oblige le fonctionnaire, parce que celui-ci avait voué ses services au souverain évincé, lequel peut disposer de ses services pour le temps postérieur à l'annexion, attendu qu'au jour de la convention il est encore maître de ses sujets et de son propre droit dont il fait un suprême usage, l'épuisant dans le temps et la mesure où il en dispose : d'où il découle que le fonctionnaire, en continuant ainsi à exercer ses fonctions pour et sous la nouvelle domination, obéit encore à l'ancienne et en assure l'autorité internationale. L'ancien souverain pourrait obliger, par convention internationale, les fonctionnaires restés nationaux du pays démembré à rester en fonction jusqu'à un moment déterminé dans le traité.

Par contre, rien n'oblige le fonctionnaire qui n'a pas changé de nationalité, quand le traité est resté muet en ce qui le concerne, et non plus si un décret de l'État annexant porte que les fonctionnaires doivent continuer leurs fonctions, quelle que soit leur option, jusqu'au moment où ils seraient remplacés. Un pareil décret serait contraire aux principes de droit international, encore qu'il en existe des exemples, celui notamment du décret promulgué lors de l'annexion de la Savoie et de l arrondissement de Nice à la France; il est

relatif au service judiciaire de ces régions et daté du 12 juin 1860 (1).

27. Sans effet au regard des fonctionnaires demeurés étrangers, il avait force obligatoire par rapport aux fonctionnaires devenus Français : l'État annexant a sur ses propres sujets un tout autre pouvoir que sur des étrangers ; or, il peut, comme le dit très bien M. Clauss dans son excellente thèse sur les pensions locales d'Alsace et de Lorraine (2), maintenir les fonctionnaires en fonction en continuant à leur payer leurs traitements, et « procéder ainsi à leur égard à cette véritable réquisition consentie par laquelle certains auteurs qualifient l'admission au service public ». En conséquence, étant donné ce nouveau lien d'allégeance, la solution juridique donnée plus haut quant à la révocation automatique des fonctionnaires en service n'aboutit pas aux conséquences pratiques que l'on aurait pu craindre. L'État n'a qu'à manifester implicitement ou explicitement son intention de maintenir en fonction les agents intéressés, pour qu'ils soient obligés de continuer l'exercice de leur charge jusqu'à ce qu'ils aient donné une démission régulière.

28. Un autre problème en relation avec le précédent se pose en cas d'annexion, celui des pensions de retraite (3).

L'hypothèse de l'agent du service public qui, ayant changé de nationalité, n'a pas encore à son actif le nombre d'années suffisant pour avoir droit à une pension, n'appelle pas de longues explications. Deux cas sont à distinguer : celui où le

(1) Décret du 12 juin 1860 relatif au service judiciaire en Savoie et dans l'arrondissement de Nice :

« Article 1er. Les magistrats dont se compose actuellement la Cour d'appel de Chambéry, les tribunaux d'arrondissement et les justices de mandement dans la Savoie et dans l'arrondissement de Nice, continueront à remplir leurs fonctions jusqu'à ce qu'ils aient été confirmés par nous, ou qu'il ait été pourvu à leur remplacement. Il en sera de même des greffiers et autres officiers attachés à ces juridictions.

» Cette disposition est applicable à ceux mêmes d'entre les magistrats et officiers ministériels qui ne seraient pas originaires des provinces réunies à l'Empire français ».

(2) Eugène Clauss, *Les pensions locales d'Alsace et de Lorraine*, Thèse Strasbourg, 1929, p. 10.

(3) Cf. Cabouat, *Des annexions de territoires et de leurs principales conséquences* (Thèse Paris, 1889), p. 184-189.

fonctionnaire a été maintenu en fonction, et celui où l'État annexant renonce à ses services.

29. Au premier cas, le nouveau gouvernement n'est pas tenu juridiquement — il n'y a pas d'existence strictement juridique de droits acquis des fonctionnaires — de prendre en considération les années de services accomplies avant l'annexion; mais les principes d'équité et de bonne politique recommandent la prise en compte de ce temps de services pour le calcul de la pension, en principe suivant la loi de la puissance annexante, comme celui qui aurait été effectué pour la France même. M. Selosse explique cette solution en déclarant que par le maintien d'un agent en service dans le pays annexé avant la cession, l'État annexant « s'est substitué vis-à-vis de lui à l'ancien gouvernement du pays et s'engage à acquitter toutes les obligations dont ce dernier était redevable envers lui ». Solution d'autant plus juste (c'est bien le principe d'équité qui est en jeu) qu'en réalité les services d'un fonctionnaire sont plutôt rendus au pays qu'il administre qu'au gouvernement qu'il sert. Cette idée inspira, à coup sûr, l'article 4 du décret impérial du 27 juin 1860, relatif à la position des officiers, des fonctionnaires et employés militaires et de la marine originaires de la Savoie et de l'arrondissement de Nice, passant du service de la Sardaigne au service de la France : « Les services qui auront été rendus au Royaume de Sardaigne seront comptés suivant la loi française à l'égal de ceux qui seront rendus à la France pour établir les titres à la pension de retraite et à toute autre récompense ».

30. Le cas du fonctionnaire dont la nomination n'est pas confirmée par l'État annexant ne peut guère retenir non plus. Étant donné qu'il n'a rempli les conditions ni d'âge, ni de service effectif exigées par l'ancienne législation du pays pour pouvoir prétendre aux droits à la retraite, il serait inconcevable de lui reconnaître aucun droit véritable à opposer à la puissance annexante. La seule faculté qu'on puisse lui reconnaître, nous semble-t-il, est celle de réclamer le montant des retenues versées à l'État démembré, si toutefois la législation de ce pays connaît le système des retenues.

Toutefois dans cette hypothèse apparaît parfois le principe d'équité : quand l'État annexant ne garde pas un ancien fonctionnaire — et nous retrouvons ici le problème traité plus haut — il peut, bien que le nombre d'années de services réglementaire n'ait pas été atteint, lui accorder une pension ou, pour dire plus juste, une indemnité compensatrice du traitement perdu (1). Ainsi fit, même à l'égard de fonctionnaires demeurés étrangers à l'État annexant, le traité (10 août 1877) de rétrocession à la France de l'île de Saint-Barthélemy par la Suède, article 6 : « Le Gouvernement français versera en outre entre les mains du Gouvernement suédois *à titre d'indemnité*, tant pour le rapatriement que pour le *pensionnement* des fonctionnaires suédois de Saint-Barthélemy *qui ne passeront pas* au service de la France, une somme totale et une fois payée de 320.000 francs. Moyennant ce versement, le Gouvernement suédois demeurera *seul* chargé du service des pensions de retraite auxquelles lesdits fonctionnaires pourront avoir droit, des frais de retour en Europe et de toutes indemnités qu'il y aura lieu de leur allouer pour suppression d'emploi ».

31. Ces hypothèses écartées, reste le problème des pensions proprement dites déjà acquises ou liquidées, et, pour elles, la question se pose de savoir par quel gouvernement la retraite sera payée.

La doctrine résout la question par une distinction : le gouvernement annexant doit acquitter la pension de retraite à ceux qui ont changé de nationalité et la refuser à ceux qui lui sont demeurés étrangers; en d'autres termes, l'État démembré fait passer la charge de la dette viagère résultant des pensions dues aux anciens fonctionnaires du pays cédé à l'État annexant, mais reste obligé envers les fonctionnaires qui n'ont pas changé de nationalité (2). La solution procède du principe de l'indépendance des souverainetés et non, comme on serait tenté de le préférer, de celui de la succes-

(1) C'est la solution théorique préconisée par M. Selosse, *Traité de l'annexion du territoire français et de son démembrement*, p. 231.
(2) Selosse, *op. cit.*, p. 188.

sion du gouvernement annexant à toutes les dettes et obligations de l'État démembré pour le pays aujourd'hui annexé.

Par rapport aux fonctionnaires ayant changé de nationalité, devenus étrangers, le pays démembré ne saurait continuer à servir une pension; tous les liens entre lui et ses anciens sujets sont rompus. L'idée qu'aucune cession de créance ne peut nuire au créancier, et donc qu'au cas où l'État annexant ne paierait pas la pension le retraité pourrait exercer un recours contre l'ancien État, n'a pas de place : les titulaires des pensions de retraite ont tacitement consenti à un changement de débiteur ; n'ayant pas exercé leur droit d'option, ils ont accepté toutes les conséquences d'un changement de nationalité, en particulier celle du changement de débiteur. En fait, la puissance annexante promettra, à l'ordinaire des choses, le versement des pensions pour ne pas favoriser les options.

32. Aux ayants droit n'ayant pas changé de nationalité, un État — ici la puissance annexante — ne saurait davantage, d'après le même principe strictement appliqué, liquider des pensions.

33. M. Appleton, dans sa thèse sur *Les dettes de l'État annexé* (1), critique vivement cette solution et déclare que c'est mener à des conséquences trop lointaines l'application du principe des souverainetés ; « il n'y a pas à mêler, dit-il, les questions de nationalité aux questions de passif, et les États peuvent perdre un sujet sans pour cela perdre un créancier ». Nous adoptons entièrement cette manière de voir. L'État démembré doit obvier avant tout à une interruption dans le paiement des pensions aux anciens fonctionnaires du pays annexé; même si ceux-ci perdent leur nationalité première, l'État continue à être leur débiteur; si l'État démembré ne transfère pas sa dette à l'État annexant, ou si celui-ci ne s'en charge pas spontanément, l'ancien souverain, du seul fait de l'annexion, ne peut pas se déclarer libéré de son obligation. Toujours la même idée réapparaît, celle de faire

(1) Voyez les pages consacrées à la *dette viagère*.

souffrir les particuliers le moins possible du changement de souveraineté. Ce n'est donc pas par le seul principe des souverainetés qu'il faut résoudre le problème posé, mais par l'idée de réduire l'effet des changements de souverainetés au minimum, notamment en ce qui concerne le patrimoine des particuliers, lesquels doivent pouvoir compter après l'annexion sur un revenu autant que possible égal à celui qu'ils touchaient auparavant (1).

34. D'ailleurs, M. Selosse est lui-même obligé d'admettre de prime abord des exceptions à l'application de son principe, dont nous ne citerons que celle des pensions acquittées exclusivement par les caisses du pays annexé lui-même, et restant à leur charge après l'annexion, que les titulaires aient changé de nationalité ou non, car elles constituent une dette personnelle. Pour ne pas violer le principe des souverainetés de manière formelle, le pays annexé paiera en bloc le montant de ces pensions au gouvernement de l'État démembré qui en fera ensuite la répartition entre les différents titulaires. Les apparences sont ainsi sauvegardées, le principe des souverainetés n'en est pas moins touché au fond ; ce qui prouve son impuissance à dicter les solutions en la matière.

Les patrimoines privés souffrent le moins d'un changement de souveraineté moyennant transfert du passif d'un État à l'autre, sauf atténuation subséquente de celles des conséquences de ce principe qui pourraient choquer les souverainetés; aussi, en ce qui concerne le transfert des dettes, peut-on parler de succession entre États, car il ne s'agit pas de souverainetés, mais simplement de patrimoines.

35. Nous répondons ainsi d'avance à ceux qui nous objecteraient un manque de logique dans nos raisonnements du fait que, en ce qui touche le maintien des fonctionnaires après l'annexion, nous avons fait passer le principe des souverainetés avant tous les autres, alors que pour les pensions

(1) C'est également ce que pense M. Cabouat en déclarant que « les retraites déjà acquises ou liquidées ne peuvent être attaquées ni dans leur principe ni dans leur existence ; elles constituent autant de droits fermes qu'un changement de souveraineté ne saurait ébranler » (*op. et loc. cit.*).

nous avons admis une solution où la notion du transfert de patrimoines l'emporte sur lui. Nous répondrons que, dans le premier cas, la souveraineté de l'État annexant est plus gravement atteinte, si celui-ci doit prendre à son service des fonctionnaires qu'il n'a pas choisis, que dans le deuxième cas où il doit simplement payer une pension à un étranger. Il est évident que l'essence de l'État et son organisation reposent bien plus directement sur les fonctionnaires qui le représentent que sur le fait de ne pas servir à un individu étranger une rente alimentaire.

36. Dans la réalité des choses, le problème des pensions est réglé, pour chaque annexion, par le traité de cession. Ce fait n'exclut pas la nécessité pour les plénipotentiaires de s'inspirer des principes généraux exposés plus haut, en particulier de faire prédominer la règle de l'inviolabilité des patrimoines privés (résultant d'une application soigneuse du transfert des dettes entre États) sur le principe des souverainetés, attendu que l'application rigoureuse de ce dernier principe pourrait conduire à des solutions choquantes, comme celle donnée par l'article 22 de la Convention additionnelle du 11 décembre 1871.

37. Celui-ci n'avait rien de critiquable à son alinéa 1er qui stipule que « le Gouvernement allemand reconnaît et prend à sa charge les pensions, tant civiles qu'ecclésiastiques, régulièrement acquises et liquidées jusqu'au 2 mars 1871 au profit soit d'individus originaires des territoires cédés, soit de leurs veuves ou de leurs orphelins; elles resteront à leurs titulaires en tant qu'ils auront leur domicile sur le territoire de l'Empire et seront désormais, à dater du même jour, acquittées par le Gouvernement allemand ». Cette clause est conforme aux principes; c'était celle même de l'article 2 de la Convention du 23 août 1860 relative à diverses questions concernant la réunion de la Savoie et de Nice à la France (1);

(1) « Les pensions civiles et militaires régulièrement liquidées au 14 juin 1860 par le Gouvernement sarde en faveur de tout individu qui par le fait de l'annexion deviendra sujet français, restent acquises à leurs titulaires. Les veuves et les enfants de ces titulaires conservent la réversibilité établie à leur profit par la législation

les sujets ayant changé de nationalité étaient appelés à recevoir leur pension de la *caisse de l'État annexant à compter du jour de l'annexion*; et ceux n'ayant pas subi de changement de nationalité continuent à toucher la leur continûment des mains de l'ancien souverain. Cette solution ne porte en rien atteinte à la situation pécuniaire des anciens fonctionnaires qui continuent à toucher leurs pensions comme si aucune annexion n'avait eu lieu.

C'était à l'inverse pour la disposition de l'alinéa 2, qui porte que « sous les mêmes conditions et à dater du même jour, le Gouvernement allemand se chargera des pensions militaires régulièrement acquises ou déjà liquidées jusqu'au *19 juillet 1870*, au profit soit d'individus originaires des pays cédés, soit de leurs veuves et orphelins ». Cette clause ne faisait pas remonter les obligations assumées par l'Allemagne au jour où l'Alsace et la Lorraine étaient devenues allemandes, le nouvel Empire n'ayant pas voulu faire entrer en ligne de compte les services rendus par les militaires sous les drapeaux français durant la guerre de 1870. Tout s'est passé pour ces militaires comme s'ils avaient quitté leurs fonctions le jour même de la déclaration de guerre (19 août 1870). Les services rendus par eux pendant les hostilités ne furent pas pris en compte, en sorte que, du fait du changement de souveraineté, les particuliers étaient nettement lésés par cette convention contraire aux principes exposés plus haut.

38. Lors du retour de l'Alsace-Lorraine à la France, le traité de Versailles a également pris soin de régler la question des pensions en un article spécial (art. 62) (1), con-

sarde. Le Gouvernement français est chargé à dater du 14 juin 1861 du paiement desdites pensions ».

(1) « Article 62 : Le Gouvernement allemand s'engage à supporter la charge de toutes pensions civiles et militaires acquises en Alsace et en Lorraine à la date du 11 novembre 1918 et dont le service incombait au budget de l'Empire allemand ». (Cet alinéa, à première vue, est contraire aux principes de souveraineté, car il aboutit à faire payer par l'Etat allemand des pensions à des étrangers; il confirmerait donc notre point de vue qui place au deuxième plan le principe de souveraineté. D'ailleurs, en pratique, celui-ci ne se trouve pas atteint, comme l'article 62 pourrait le faire penser; en fait, la France a payé elle-même les pensions aux retraités

traire aussi aux mêmes principes ; mais la raison en est, cette fois, que la cession de l'Alsace-Lorraine, après la grande guerre, n'a pas été considérée comme une véritable annexion, mais comme une réintégration à la France, une restitution à la mère-patrie, appelée à se réaliser sans que la France eût à effectuer aucun paiement (1).

39. Tels sont, en très bref, illustrés de quelques applications pratiques, les principes généraux qui régissent la situation juridique des fonctionnaires en cas d'annexion. Ils devaient précéder l'objet principal de notre étude, la recherche de la situation faite par la France aux fonctionnaires qu'elle a rencontrés en Alsace et en Lorraine à l'armistice. Le jour où s'est effectué le changement de souveraineté, la France n'a pas usé de son droit de licenciement total comme elle aurait pu le faire, quitte à donner une investiture et un statut nouveaux aux fonctionnaires relevés de leurs fonctions. Sans doute, elle a suspendu de leurs fonctions tous les magistrats de l'ordre judiciaire par l'arrêté ministériel du 30 novembre 1918 (2); puis, par le décret du 27 avril 1920, ratifié par la loi du 1er février 1922 (3), prescrit aux magistrats et officiers ministériels qui avaient prêté serment entre les mains des autorités allemandes de le renouveler dans un délai de trois mois selon les formes prévues par la législation française; et, de même, elle a renvoyé la plupart des fonctionnaires allemands, non Alsaciens et Lorrains, qui n'étaient ni qualifiés pour exercer une fonction au service de la France, ni tenus, à raison de leur qualité d'étrangers, à aucune obligation de servir ce pays (4). Toutefois elle a,

devenus Français; l'Allemagne a remboursé ensuite directement le montant des pensions au Gouvernement français).

» Le Gouvernement allemand fournira chaque année les fonds nécessaires pour le paiement en francs, au taux moyen du change de l'année, des sommes auxquelles des personnes résidant en Alsace-Lorraine auraient eu droit en marks si l'Alsace-Lorraine était restée sous la juridiction allemande ». — Cf., en outre, la Convention de Baden-Baden du 3 mars 1920 relative aux pensions d'Alsace et de Lorraine.

(1) Pour tout ce qui concerne la question des pensions des anciens fonctionnaires du pays d'Empire, v. Clauss, *Les pensions locales d'Alsace et de Lorraine*, Thèse Strasbourg, 1929.

(2) D. P. 1918.4.257.

(3) D. P. 1920.4.113; 1923.1.78.

(4) C'est ainsi qu'au lendemain de l'armistice les magistrats non indigènes, les

en règle générale, purement et simplement maintenu à leur poste les fonctionnaires alsaciens et lorrains, fait par là-même appel à cette « réquisition consentie » dont parle M. Clauss; bien plus, elle leur a même conservé leur statut antérieur. Ce sont les étapes, les moyens et les conséquences de cette politique qu'il s'agit de retracer, d'analyser et de mesurer.

professeurs d'Université et de l'enseignement secondaire et d'autres fonctionnaires occupant des emplois supérieurs — monopolisés, pour ainsi dire, par les fonctionnaires venus d'outre-Rhin — repassèrent le pont de Kehl pour retourner dans leur patrie d'origine. Un certain nombre de fonctionnaires allemands, il est vrai, à raison soit de la difficulté de les remplacer, soit de leur candidature à la nationalité française, furent maintenus dans leurs fonctions, en particulier dans les services des chemins de fer et du cadastre.

CHAPITRE II

LES FAITS : LA VARIÉTÉ D'ORIGINE ET LA DUALITÉ DES CADRES DES FONCTIONNAIRES EN SERVICE EN ALSACE ET EN LORRAINE

---

40. La loi du 17 octobre 1919 maintint les lois et règlements en vigueur en Alsace et en Lorraine jusqu'à une nouvelle réglementation législative. Aucune mention n'y est faite des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine; elle s'étendait pourtant à eux, sans conteste, et provisoirement les lois et règlements en vigueur pour les fonctionnaires du *Reichsland* continuèrent à s'appliquer (1). Ainsi était constituée, émergeait ou demeurait une catégorie de fonctionnaires que l'on a coutume d'appeler « *fonctionnaires du cadre local* », que nous préférerions (2) appeler « *fonctionnaires locaux* » tout court, et qui allaient dorénavant tendre à faire respecter leurs « droits acquis » (3). « Les 45.000 fonctionnaires alsaciens et

(1) *J. off.*, 1919, p. 11522, ou *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, 1918-19, p. 2825.

(2) L'expression « fonctionnaire du cadre local » fait supposer qu'il s'agit d'un cadre distinct de celui du cadre général, ce qui n'est pas du tout conforme à la réalité des choses, surtout depuis l'assimilation des traitements et des fonctions et l'opération du reclassement et de l'incorporation dont la règle a été posée par la loi du 22 juillet 1923. V. *infrà*, partie II, chap. I, p. 69 et s.

(3) A cette fin fut créée, dès le 2 avril 1919, la *Fédération des fonctionnaires d'Etat et des instituteurs d'Alsace et de Lorraine*, dont le programme fut « d'obtenir le maintien des droits acquis », c'est-à-dire de la situation professionnelle et des avantages matériels y attachés dont jouissaient tous les fonctionnaires d'origine indigène et du cadre alsacien et lorrain au 11 novembre 1918 et l'adaptation de leurs émoluments aux exigences actuelles de l'existence (Cf. *Le fonctionnaire*, 1920, n° 1, p. 2). La Fédération comprend les fonctionnaires des administrations suivantes : Contributions directes et cadastre, Contributions indirectes et douanes, Enregistrement, Intérieur et finances, Justice, Perception, Ponts et chaussées, Enseignements secondaire, commercial et primaire.

lorrains qui appartiennent à ce que l'on appelle « le cadre local, écrit M. Eccard, constituent actuellement (en 1927) l'armature la plus solide de nos administrations (en Alsace et en Lorraine). Leur formation professionnelle est excellente (1), mais pour la plupart ils ignoraient la langue française au moment de l'armistice. On ne saura jamais apprécier suffisamment les efforts qu'ils ont dû faire pour l'apprendre et pour se mettre au courant des lois nouvelles et des habitudes administratives françaises. Ils font preuve, en général, d'un dévouement et d'une conscience auxquels leurs chefs se plaisent à rendre hommage. Ils ont revendiqué avec une énergie parfois excessive leurs « droits acquis », c'est-à-dire les privilèges que leur statut conférait aux points de vue de la stabilité, de l'avancement, du traitement et des pensions. Le problème était des plus complexes et demandait à être résolu le plus rapidement possible afin d'éviter d'interminables discussions et de fâcheuses polémiques ». Les pouvoirs publics ne firent rien en ce qui les concerne les premières années qui suivirent l'armistice. Un seul changement a été apporté à leur statut, il leur était favorable : leurs traitements furent d'abord (c'est-à-dire au lendemain de l'armistice) généralement supérieurs à ceux que recevaient, abstraction faite de certaines indemnités, leurs collègues originaires de France (2); plus tard, la situation fut ren-

(1) M. Eccard est d'accord sur ce point avec M. Maurice Ordinaire disant à la séance du 8 avril 1922, au Sénat : « En Alsace et en Lorraine, il y a des éléments de recrutement excellents. Nous avons affaire à une population extrêmement honnête, laborieuse et droite, dont les aptitudes administratives sont de premier ordre. Dès avant la guerre de 1870 et depuis, les trois départements ont fourni à la France quantité d'administrateurs de grande valeur, dont vous trouvez partout les noms à consonance alsacienne. Ils ont donné aussi à l'armée de vaillants soldats et une pléiade de généraux telle qu'aucune province de la France n'en a produite de semblable ».

(2) Pour apprécier équitablement les relèvements dont les traitements ont été l'objet depuis la guerre, écrit M. Allix, et dont certains dépassent l'augmentation du coût de la vie, il importe de se placer au point de départ et de ne point perdre de vue que *le fonctionnaire français était, en 1914, un des plus mal traités*. Le montant global des traitements soumis à retenues divisé par le chiffre du personnel, fait ressortir alors un traitement moyen de 2.100 francs et, pour nombre de petits fonctionnaires, ce traitement oscillait autour de 3 francs par jour. Si le pourcentage d'augmentation apparaît parfois considérable, c'est qu'en réalité on est parti de très bas (Cf. Préface, p. VII et IX, de M. Edgar Allix au livre de M. François Perroux, *Les traitements des fonctionnaires en France*, Sirey, 1933).

versée, quand le Parlement français releva sensiblement les traitements des fonctionnaires, à dater du 1er juillet 1919. Dès lors, les fonctionnaires du cadre local ne manquèrent pas de revendiquer l'assimilation à leurs collègues français quant aux traitements; le gouvernement leur donna satisfaction en opérant un relèvement de leurs traitements sous la forme d'avances, avec certaines restrictions il est vrai. L'indemnité de vie chère leur fut aussi accordée par l'arrêté du 17 mai 1919 (1). Ce sont d'ailleurs les seuls points sur lesquels il y eut assimilation entre les fonctionnaires locaux et les fonctionnaires métropolitains.

41. Cependant nous avons vu que bon nombre de fonctionnaires d'origine allemande avaient dû abandonner l'exercice de leurs fonctions; force fut donc de pourvoir à des places vacantes; certains fonctionnaires furent *recrutés sur place*, et admis à bénéficier, à titre provisoire seulement, du statut des fonctionnaires locaux; d'autres ne bénéficièrent d'aucun statut. Leur situation, parce qu'essentiellement instable, diffère de celle des fonctionnaires du cadre local proprement dit; aussi formaient-ils une deuxième catégorie de fonctionnaires.

Le Commissaire général, qui tenait du décret du 21 mars 1919, article 3, le droit de pourvoir à tous les emplois, les nomma; ce droit lui fut confirmé par la loi de 17 octobre 1919; en vertu de ces textes il put procéder à toutes les nominations utiles concernant le personnel de l'ancienne administration allemande maintenue, selon les règlements locaux. Il pouvait, d'autre part, créer des postes nouveaux et y affecter telles personnes qu'il jugeait aptes à les remplir, sans être lié dans ce cas aux règles de recrutement des administrations françaises ni à celles des administrations allemandes : l'arrêté du 12 avril 1919 (art. 1er) l'habilitant à fixer « l'organisation et le fonctionnement des services chargés de l'administration civile des territoires d'Alsace et de Lorraine » lui ouvrait la faculté de créer des cadres nouveaux dans les conditions

(1) *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, 1918-19, p. 626.

qu'il lui appartenait de déterminer. Ainsi fut-il amené à recruter des agents qui, soit par leurs fonctions militaires antérieures en Alsace et en Lorraine ou par leurs antécédents, soit par leur formation professionnelle, soit pour d'autres raisons (1), étaient jugés capables de collaborer à l'administration de l'Alsace et de la Lorraine. Lorsque ces agents n'étaient pas directement nommés par le Commissaire général, ils l'étaient par le Secrétaire général ou par les chefs de service en vertu des délégations qui leur étaient consenties.

La diversité était grande ainsi des fonctionnaires nommés à des services comportant des attributions la plupart du temps nouvelles. La majeure partie d'entre eux fut l'objet de nominations sans précision de statut; certaines administrations en recrutèrent avec fixation d'un délai de licenciement; d'autres n'apportèrent aucune mention à ce sujet. La seule condition commune était l'accomplissement d'un stage préliminaire. L'arrêté du 13 août 1919 attribue à tous ces agents la dénomination d' « employés titularisés ».

42. Ce mode de recrutement s'avéra insuffisant, au point de vue tant du nombre des candidats que de leurs qualités, les places vacantes exigeant des hommes rompus aux fonctions supérieures, et ayant une connaissance approfondie de l'administration française. Appel fut fait, pour ces causes, à des *fonctionnaires faisant partie du cadre général,* qui restèrent soumis chacun à leur statut antérieur et d'origine. Troisième catégorie qui vint s'ajouter aux deux autres.

43. L'idée de la seule coexistence de ces trois espèces de fonctionnaires sur le petit territoire de l'ancien *Reichsland* peut faire imaginer les difficultés qui devaient en être la con-

(1) Signalons ici la remarque de M. Eccard faite dans son article *Une crise de confiance en Alsace et en Lorraine* (p. 2) : « Le sentiment de justice et d'équité qui anime le corps des fonctionnaires alsaciens et lorrains a été profondément troublé par de trop nombreux exemples de faveur et de partialité. Ni les facilités d'avancement que le départ des fonctionnaires allemands a procurées aux fonctionnaires alsaciens et lorrains, ni les avantages accordés aux jeunes postulants ne peuvent faire oublier à nos compatriotes (Alsaciens et Lorrains) les justes principes et ils ne comprendront jamais que les postes les plus importants du pays puissent être donnés par un tour de faveur à des candidats qui ne le méritent pas et au détriment des concurrents que tous leurs titres désignent ».

séquence fatale (1). Les choses, en réalité, n'en sont pas restées, d'ailleurs, à ce degré de simplicité relative. Les circonstances, les jalousies réciproques, l'accroissement du coût de la vie et, il faut bien l'avouer, le manque d'idées directrices auquel se substitue malencontreusement l'unique souci de parer aux besoins du moment, accentuèrent la complexité de la situation de la fonction publique dans la période qui a suivi l'armistice.

44. Les premiers fonctionnaires des départements dits, selon le langage vulgaire, « de l'intérieur » qui étaient venus en Alsace et en Lorraine appartenaient à l'Armée et touchaient des allocations de guerre. L'administration civile ne voulant pas se montrer moins généreuse, des indemnités furent allouées aux fonctionnaires civils détachés ou envoyés en mission dans les départements recouvrés. Il fallait attirer en Alsace et en Lorraine des fonctionnaires de premier ordre, qui, au reste, s'exposaient à des frais par leur installation de fortune en Alsace et en Lorraine et abandonnaient leur fonction assurée en France. Ces considérations aboutirent au décret du 6 décembre 1918 complété par l'instruction du 18 décembre 1918 (2) qui accordent aux fonctionnaires métropolitains en Alsace et en Lorraine les avantages matériels suivants :

a) gratuité du logement en nature ou indemnité de logement ;
b) indemnités de séjour de 8 à 10 francs par jour pour les fonctionnaires subalternes, de 12 à 30 francs par jour pour les agents supérieurs ;
c) indemnités de déplacement de 6 à 10 francs par jour suivant la fonction, à recevoir pendant toute la durée du déplacement n'excédant pas 4 jours dans la même localité ;

et en outre, selon les cas, éventuellement :

d) indemnités de fonctions pour compenser les frais résultant de l'exercice de la fonction variant entre 3 et 15 francs selon la fonction ;
e) frais de séjour à Paris pour ceux qui n'y avaient pas leur résidence normale ;

(1) Cf. Delpech, article consacré au *Statut des fonctionnaires*, dans *L'Alsace depuis son retour à la France*, 1932, t. I, p. 126-127.
(2) *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, 1918-1919, p. 24 et 48.

/) indemnité différentielle qui, dans certains cas, ne fut pas sans donner lieu à des abus, et dont l'objet était de rétablir les avantages pécuniaires ou en nature de l'emploi occupé antérieurement à l'installation en Alsace et en Lorraine.

Ces indemnités devinrent très impopulaires auprès des fonctionnaires alsaciens et lorrains, car elles créaient entre deux agents de même rang et ayant le même travail à accomplir des inégalités de traitement allant, dans certains cas, du simple au double (1); ils réclamèrent donc des indemnités analogues, à leur profit, en prétendant (avec raison, il faut le reconnaître) que leur travail depuis l'armistice était devenu singulièrement plus difficile grâce à la nécessité de connaître les deux langues et les deux législations. Pourtant ils ne reçurent aucune satisfaction positive : la mesure aurait coûté plus de 10 millions au budget d'Alsace et de Lorraine. Peu à peu l'hostilité grandit entre les deux cadres de fonctionnaires; la question des indemnités a été certes une des semences qui ont fait du problème des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine, comme l'a dit M. Maurice Ordinaire (2), un véritable « buisson d'épines ».

45. Tout en reconnaissant l'utilité de la mesure, au lendemain de l'armistice et dans les débuts de l'administration française, il n'est point interdit de regretter sa persistance. D'autant plus que l'arrêté du 6 mai 1919 (3) maintint les indemnités mentionnées, en y ajoutant encore l'indemnité du transport du mobilier, et que l'indemnité de séjour, aux termes de l'article 5, fut majorée de 30 % pour les fonctionnaires vivant avec leur famille en Alsace et en Lorraine et de 10 %

(1) Ce n'est pas la première fois que l'Alsace et la Lorraine connaissaient le système des indemnités spéciales. Remontons un peu au temps de la domination allemande. Après la guerre de 1870, et jusqu'en 1873, il y eut également des indemnités spéciales allouées par les différentes administrations, aux fins d'attirer les fonctionnaires allemands en Alsace-Lorraine. Mais l'Allemagne n'avait pas accordé ces indemnités aux seuls immigrés, elle les avait étendues aux fonctionnaires alsaciens et lorrains, évitant, de cette façon, de créer un régime d'exception, une différence injuste entre ceux qu'on voulait attirer et les fonctionnaires autochtones. La même mesure s'est renouvelée plus tard dans l'administration des chemins de fer d'Alsace et de Lorraine, par des indemnités spéciales attribuées dans les marches de l'Est (Cf. *Revue des P. T. T.*, 1922, p. 14 et 15).

(2) Séance du 8 avril 1922, *J. off.*, Débats, Sénat, p. 726.

(3) *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, 1918 1919, p. 582.

pour chaque enfant de moins de 16 ans (1). Il est vrai, l'article 1er de l'arrêté déclarait les indemnités de séjour, de logement ou de fonction susceptibles d'être revisées par arrêté du Commissaire général, à la condition toutefois que le montant global de ces indemnités ne fût pas abaissé au-dessous du tiers du traitement (2).

Les fonctionnaires du cadre local continuèrent à manifester leur mécontentement, à se montrer de plus en plus hostiles aux fonctionnaires du cadre général. Aucune satisfaction d'ordre matériel ne leur fut accordée. Tout juste l'arrêté du 18 juin 1919 (3) leur alloua des indemnités personnelles et pour charges de famille. Rien d'autre, positivement, ne fut décidé pour leur donner satisfaction ; toutefois, indirectement, le gouvernement commença à les tranquilliser, sinon à les contenter, par l'arrêté du 28 octobre 1919 (4) qui réduisit la générosité du Gouvernement français envers les fonctionnaires métropolitains, en diminuant de 50 % à dater du 1er novembre 1919 les indemnités de séjour et les limitant aux fonctionnaires métropolitains venus en Alsace et en Lorraine avant le 1er janvier 1920.

Ce fut, certes, une mesure salutaire; mais elle venait un peu tard. Le mal était déjà fait, l'hostilité semée, la complexité du problème des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine engendrée. Cet arrêté ne fit d'ailleurs qu'accentuer cette complexité par là-même qu'il créait, sans le dire, une quatrième catégorie de fonctionnaires en Alsace et en Lorraine, celle des *agents métropolitains venus après le 1er janvier 1920 dans*

(1) On trouvera l'énumération des indemnités allouées aux fonctionnaires venus de France dans la *Revue scolaire d'Alsace et de Lorraine*, 1919, p. 179.

(2) L'arrêté du 25 mai 1919 (*B. off. d'Alsace et de Lorraine*, 1918-1919, p. 688) accorde des indemnités de fonctions au personnel de la gendarmerie. — Le sénateur Taufflieb fit, au Sénat, le 22 mai 1920, les déclarations suivantes : « Les fonctionnaires qui nous sont envoyés de France reçoivent, non seulement leur traitement français, mais encore un supplément de traitement égal au 1/3 des appointements, supplément qui n'est pas donné aux fonctionnaires alsaciens et occasionne un surcroît de dépenses. Il y a de ce fait une inégalité flagrante entre les fonctionnaires alsaciens et les fonctionnaires français. C'est même une insulte pour l'Alsace et la Lorraine de voir que l'on est obligé de donner aux Français envoyés chez elles un supplément de traitement. Nous ne sommes tout de même pas une colonie, nous ne sommes pas le Congo ! ».

(3) *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, 1918-1919, p. 780.

(4) *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, 1918-1919, p. 2867.

les départements recouvrés, ne touchant aucune indemnité spéciale à l'Alsace et à la Lorraine et ayant, par conséquent, situation entièrement identique à celle des fonctionnaires des autres départements français.

46. En 1920, l'aspect, du point de vue des modes de recrutement des services et des administrations d'Alsace et de Lorraine, est donc d'une variété peu banale, d'un enchevêtrement — il faut tristement l'avouer — très caractéristique de tous les problèmes que suscite ce pays frontière de l'Est, de cette prédisposition aux choses complexes qui est le résultat de la rencontre de deux civilisations totalement différentes. Celui qui est chargé de concilier les deux partis en présence, chacun profondément attaché à ses habitudes et pénétré d'une mentalité propre, a, pour autant, une lourde charge. Ceux qui critiquent les moyens employés par les gouvernements — il est inutile de citer ici, dans une étude à caractère et but strictement juridiques, les innombrables articles de polémique politique consacrés au sujet (1) — et qui ne voient très souvent qu'un côté de la question n'agiraient pas mieux, sans nul doute, s'ils étaient une fois mis en face, pour les concilier, des intérêts et des mouvements en cause.

Pour ne pas offrir plus de confusion ou de complication que les faits eux-mêmes, résumons la situation :

Deux cadres de fonctionnaires sont en présence ; chacun se subdivise en deux catégories : le cadre local comprend, d'une part, les fonctionnaires en service avant le 11 novembre 1918, maintenus par le Gouvernement français, et, d'autre part, les fonctionnaires recrutés sur place après l'armistice jouissant en majeure partie et provisoirement du statut local ;

(1) Bornons-nous à citer : *Nouveau Journal de Strasbourg*, 12 octobre 1919; *La République*, 17 octobre 1919; *Elsässer*, 29 octobre et 5 novembre 1919; *La République*, 11 février 1920; *La Démocratie nouvelle*, 23 février 1920; *L'Action française*, 17-18-19 mars 1920; *Journal des débats*, 10 février 1920; *La Libre parole*, 17 février 1920; *Le fonctionnaire*, 1921, n° 12, p. 178 (*revue de la presse*). — Autant d'articles qui prouvent le bien-fondé du jugement que voici de M. Allix sur les fonctionnaires en général : « Les questions qui les concernent soulèvent tant de passions politiques et de conflits d'intérêts qu'elles sont immédiatement transportées sur le terrain de la polémique » (Préface (p. XII) au livre de M. Perroux, sur *Les traitements des fonctionnaires en France*, 1933).

le cadre général est composé pour une part des fonctionnaires venus de l'intérieur avant le 1er janvier 1920 et bénéficiant des indemnités susdites spéciales à l'Alsace et à la Lorraine et, pour une autre, de ceux venus ultérieurement et ne touchant pas ces indemnités. — Enfin, il y a lieu de ne point omettre les fonctionnaires recrutés après l'armistice par le Commissaire général sans qu'ils aient bénéficié du statut local, ou du statut général, et dont le désarroi est manifestement plus grand encore que celui de leurs collègues.

On l'a observé assez justement, « un foyer permanent de discussions sur un point quelconque de l'organisation civile, politique ou sociale d'un pays est un danger non seulement pour ceux qui sont tout près de la flamme du foyer, mais encore pour tous les autres citoyens. Quand le feu est à un étage, il y a grand risque pour toute la maison » (1). Ce n'est pas une solution qui fut dégagée (2), mais des solutions qui furent élaborées, non sans peine, pour mettre de l'ordre à ces choses et aboutir finalement à la loi du 22 juillet 1923.

(1) Busquet, *Le fonctionnaire et la lutte pour le droit*, 1910, p. 3.

(2) Provisoirement, les tribunaux cherchèrent à fournir remède à ces embarras et conflits. Les quelques décisions qui suivent en sont le témoignage certain : Chambre de discipline du Haut-Rhin, 13 août 1920 (aff. Hertzog, Blind et consorts), *Rev. jur. d'Alsace et de Lorraine*, 1920, p. 458, avec note Delpech; — Tribunal régional de Strasbourg, 3e Chambre civile, 30 novembre 1920 (aff. Kassel), *Rev. jur. d'Alsace et de Lorraine*, 1921, p. 172; — Tribunal supérieur de Colmar, Chambre disciplinaire, 23 janvier 1921, *Rev. jur. d'Alsace et de Lorraine*, 1921, p. 257, avec note Delpech; — Tribunal supérieur de Colmar, 1re Chambre civile, 11 mai 1921 (aff. Pflug), *Rev. jur. d'Alsace et de Lorraine*, 1921, p. 263.

CHAPITRE III

LES PROJETS ET PROPOSITIONS

SECTION I

Le projet de loi Millerand.

47. Le gouvernement prit l'initiative des remèdes, des conciliations à apporter à cette situation ; un projet de loi fut déposé à la Chambre le 31 juillet 1920 (1). Les lignes en étaient simples, réductibles comme voici (2) :

48. Aux fins d'aboutir à l'unification du régime est posé le principe de l'*incorporation des fonctionnaires locaux,* servant en Alsace et en Lorraine, dans les cadres des administrations générales, et, comme toutes n'étaient pas encore rattachées au département central, suivant la technique de la centralisation, la mise à la disposition du Commissaire général des fonctionnaires des services non rattachés est prononcée (3). Les conditions de cette incorporation, notamment en ce qui concerne l'assimilation des grades, des emplois et des traitements, devront être fixées par voie réglementaire (4) et, ajoute l'exposé des motifs, après consultation des intéressés.

49. Aux fonctionnaires locaux, une fois incorporés, s'ap-

(1) *J. off.*, Doc. parl., 1920, Chambre, sess. ord., annexe 1513, p. 2189.
(2) Dans l'exposé des motifs, nous lisons : « Les idées générales dont s'inspire le projet tendent à concilier les intérêts divers qui se trouvent engagés dans cette question délicate » des fonctionnnires d'Alsace et de Lorraine.
(3) Art. 1er du projet de loi.
(4) Art. 2 du projet de loi.

pliqueraient les lois générales applicables à leur catégorie; à la seule exception du *trimestre de grâce* et du *régime des retraites,* dont la faveur leur serait maintenue (1).

50. Aux *fonctionnaires du cadre général* servant en Alsace et en Lorraine et bénéficiant des indemnités allouées par les arrêtés de 1918-1919 était, à partir du 1er octobre 1920, imposée une réduction au tiers des traitements desdites indemnités, destinées à être totalement supprimées à dater du 1er octobre (2).

51. Aux fonctionnaires du cadre général nommés du 1er janvier 1920 au 1er janvier 1925, à titre de compensation de la non-allocation des indemnités touchées par leurs collègues nommés avant 1920 était attribuée une *bonification de la pension de retraite* à raison de 1/25e du montant de la pension pour chaque année de service en Alsace et en Lorraine, avec maximum de 5/25es (3).

Disposition semblable (4) était écrite pour les fonctionnaires recrutés en Alsace et en Lorraine depuis le 11 novembre 1918 et appelés à un emploi dans un autre département français.

52. Pour favoriser les échanges de fonctionnaires entre l'Alsace et la Lorraine et le reste de la France, les articles 4 et 5 du projet réservaient le jeu des *indemnités de déplacement* aux fonctionnaires venant en Alsace et en Lorraine et aux fonctionnaires alsaciens et lorrains allant en France.

53. L'article dernier déclarait la loi non applicable au *personnel des chemins de fer* (5).

(1) Art. 3 du projet de loi.
(2) Art. 6 du projet de loi.
(3) Art. 7 du projet de loi.
(4) Art. 8 du projet de loi.
(5) Art. 9 du projet de loi.

SECTION II

La proposition de l'abbé Muller.

54. Le texte en fut proposé au nom de la Commission d'Alsace et de Lorraine le 10 juin et le 5 juillet 1921 et adopté par la Chambre sans discussion le 11 juillet (1). Il diffère sensiblement du projet gouvernemental en ce sens qu'il est nettement favorable au cadre local, en faisant sur quelques points aussi la part meilleure au cadre général.

55. Comme le projet Millerand, il prévoit l'*incorporation des fonctionnaires locaux* par une procédure de décrets, après consultation des représentants des intéressés (2), et sur cette donnée que « les agents du cadre local remplissant les mêmes fonctions et ayant la même ancienneté, calculée d'après les années de services effectifs, que les agents du cadre général recevraient les mêmes traitements nets que ceux-ci, ces traitements devant servir de base pour le calcul de la retraite » (3).

56. Aux fonctionnaires locaux, une fois incorporés, s'appliquerait le régime des lois générales afférentes à leur catégorie ; mais demeurerait le bénéfice des *dispositions spéciales du statut local* — par là la proposition parlementaire était beaucoup plus favorable aux fonctionnaires du cadre local que le projet gouvernemental — en ce qui concerne les conditions de stabilité, le régime disciplinaire, les congés, les indemnités accessoires, le mode de paiement, le terme de grâce, le régime de retraites et l'avancement automatique à l'ancienneté (4). En somme, la hiérarchie de la bureaucratie allemande, seule, était sacrifiée.

Aux fonctionnaires du cadre local affectés, sur leur demande, à un service de l'intérieur, le statut local ne béné-

(1) *J. off.*, rapports 10 juin, 5 juillet 1921. — Doc. parl., sess. ord., annexes 2778 et 2991, p. 1966 et 2081. Adoption, Chambre, Débats, 2e séance du 11 juillet, p. 3402.
(2) Art. 2 de la proposition de loi.
(3) Art. 1er de la proposition de loi.
(4) Art. 3 de la proposition de loi.

ficierait plus que relativement à l'ancienneté, au droit de retraite et au trimestre de grâce (1).

Aux fonctionnaires du cadre local, à qui il conviendrait de ne pas demeurer soumis à l'ancien statut, est donné le droit, dans un délai de six mois à dater de la promulgation de la loi, de renoncer à ces dispositions pour être régis intégralement, à l'avenir, par les lois françaises (2).

57. Concernant les fonctionnaires du cadre général nommés avant 1920, l'indemnité de séjour et celle de logement étaient d'abord réduites au tiers, puis supprimées à partir du 1er octobre 1922 (3). L'une et l'autre à cette date, et pour un délai de cinq ans, seraient remplacées par une *indemnité compensatrice*, également accordée aux fonctionnaires du cadre général nommés après le 1er janvier 1920, à concurrence de 12 % du traitement. Pour ne pas créer de nouvelles jalousies entre les fonctionnaires des deux cadres, une indemnité compensatrice était également prévue au profit des fonctionnaires locaux, mais d'un montant de 8 % seulement (4). Sur ce dernier point aussi la proposition Muller fut plus favorable aux fonctionnaires du cadre local que le projet Millerand, qui ne leur alloua aucun avantage pécuniaire, vu son principe de compensation du changement et des difficultés d'existence à ceux-là seuls « de l'intérieur » qui les éprouveraient. L'abbé Muller, dans son rapport, en définissait l'institution et les motifs par « le but de rétablir l'équilibre et de faciliter en même temps pour les services d'Alsace et de Lorraine le recrutement d'un personnel à la hauteur de sa mission, pour tenir compte à ce personnel des difficultés particulières, du surcroît de travail que la double législation en vigueur, le régime transitoire, les nécessités du bilinguisme, les charges fiscales lui imposent ». Elle ne devait, eu égard à cette raison déterminante, supprimer en rien les indemnités allouées soit par l'État, soit par le département, soit par la commune, conformément aux lois.

(1) Art. 3, alin. 2, de la proposition de loi.
(2) Art. 3, alin. 3, de la proposition de loi.
(3) Art. 4 de la proposition de loi.
(4) Art. 5 de la proposition de loi.

58. Un article dernier réservait l'élaboration d'une loi particulière au *personnel enseignant* de l'Université de Strasbourg, conformément aux principes de la loi proposée.

59. Donner satisfaction aux revendications des Alsaciens et des Lorrains et unifier les cadres, tel était le but de la proposition.

A son sujet, le 7 juillet 1921, M. Tinguy du Pouët présenta à la Chambre un avis au nom de la Commission des finances : il n'apportait que de minimes modifications de détail à la proposition de l'abbé Muller, avec laquelle il se déclare d'accord, bien qu'elle imposât de nouvelles charges aux finances publiques par suite de l'allocation de l'indemnité compensatrice (1).

SECTION III

Le rapport Maurice Ordinaire.

60. Adoptée sans discussion devant la Chambre, la proposition Muller rencontra l'opposition au Sénat où M. Maurice Ordinaire, dont le rapport porte la date du 29 mars 1922 (2), reprit la proposition parlementaire avec critiques et modifications sur certains points.

61. Le principe de l'*incorporation des fonctionnaires locaux* dans les cadres des administrations générales est maintenu. Cependant un texte légèrement différent maintint les fonctionnaires faisant partie d'administrations non rattachées au département central à la disposition du Commissaire général (3).

62. Le *respect des droits acquis* des fonctionnaires du cadre local y est aussi repris. L'idée avait été suggérée au sein de la Commission d'Alsace et de Lorraine d'y substituer l'allocation auxdits fonctionnaires de rentes viagères qui eussent matérialisé en quelque sorte les avantages perdus du statut local ; cette solution aurait augmenté la dette de l'État, engendré

(1) *J. off.*, Doc. parl., 1921, p. 2120, annexe 3026.
(2) *J. off.*, Doc. parl., 29 mars 1922, sess. ord., annexe n° 245, p. 255.
(3) Art. 1er, alinéas 3 et 4, de la proposition jointe au rapport.

de nouvelles jalousies de la part des fonctionnaires du cadre général, compliqué la révocation d'un fonctionnaire bénéficiaire de la rente, difficultés redoutables; aussi ne fut-elle pas adoptée.

Les fonctionnaires du cadre local avaient un délai de six mois pour renoncer à leur ancien statut et opter pour le statut général (1).

63. Le principe des *indemnités compensatrices* trouve faveur, en raison « du prix de la vie, des difficultés de logement, de la dualité de la législation et du bilinguisme et surtout du taux exceptionnellement élevé des impôts communaux ». Le relèvement est même proposé à 20 % de l'indemnité à allouer au fonctionnaire du cadre général, son estimation à 12 % étant jugée insuffisante et l'objectif expressément visé étant de stimuler le bon recrutement des fonctionnaires de l'intérieur en Alsace et en Lorraine. M. Tinguy du Pouët, de la Commission des finances, lui-même, avait déclaré, à la séance du 7 juillet, la différence de 4 % entre les taux de l'indemnité allouée aux fonctionnaires du cadre général et celle accordée aux fonctionnaires locaux « à peine suffisante pour tenir compte aux premiers des avantages spéciaux qui sont conservés aux seconds ». Le taux de 8 % était maintenu pour les fonctionnaires du cadre local.

La durée de l'indemnité, par contre, selon les conclusions du rapporteur et celles déjà soumises par M. Scheurer à la Commission d'Alsace et de Lorraine, eût été sujette à un tarif dégressif : paiement intégral pendant quatre ans, puis diminution de la 5e à la 8e année, et à cette date, cessation. Une surcharge de 20 % au budget d'Alsace et de Lorraine en était la conséquence ; celle-ci semblait préparer lentement l'assimilation désirée.

Une disposition était énoncée qui n'était pas expressément inscrite dans la proposition de l'abbé Muller, mais dont la teneur avait été indiquée par celui-ci dans son rapport du 29 mars, touchant la conservation aux fonctionnaires de leur

(1) Art. 3, alinéa 5, de la proposition jointe au rapport.

droit aux indemnités allouées par l'État, les départements, les communes, conformément a la législation en vigueur et indépendamment de l'indemnité compensatrice.

64. Les *réclamations émanant des fonctionnaires du cadre général à famille nombreuse*, auxquels l'arrêté du 6 mai 1919 accordait des indemnités majorées de 25 % pour les fonctionnaires mariés et de 10 % par enfant à leur charge, n'y avaient pas trouvé place. Ces agents invoquaient le lourd fardeau des impôts locaux grevant, non seulement les salaires et traitements, mais encore les allocations familiales, et donc augmentant de fâcheuse manière avec le nombre d'enfants. Le rapport y répondait par cette opinion que la meilleure solution, sinon l'unique, était de réformer les impôts locaux et d'y introduire le principe du dégrèvement des familles nombreuses. Opinion rapide ou individuelle que les rédacteurs du projet définitif devaient ne pas suivre (art. 5).

65. Sans le spécifier dans son projet, à la différence de ce qu'il avait fait pour le *personnel enseignant de l'Université*, le rapport déclare la loi inapplicable aux *agents des chemins de fer.*

66. Ceux des *P. T. T.* ont passé depuis le 1er janvier 1921 sous l'autorité du département central, où ils bénéficient d'un statut spécial avantageux entre tous quant à l'avancement, celui de l'avancement automatique.

67. Et le rapport de se terminer sur cette observation quelque peu sceptique ou désabusée qu'à l'expiration du délai prévu des indemnités seraient peut-être encore nécessaires, et sur le souhait de plus d'optimisme qu'un jour ou l'autre les fonctionnaires de la France soient dotés d'un statut aussi complet et libéral que celui des fonctionnaires locaux d'Alsace et de Lorraine : que les choses aillent ou puissent aller ainsi, c'est bien le rôle de véhicule, de liaison, entre la France et l'Allemagne, qui incombe à l'Alsace; mais, le plus souvent, aucun des deux pays ne veut rien connaître ni user de cet

intermédiaire dont le sort est plutôt de n'être jamais écouté et de se borner à constater et à critiquer.

SECTION IV

Les modifications ultimes préparatoires de la loi.

68. Elles sont multiples et se précipiteront. Le 5 avril 1922, M. Henry Bérenger, au nom de la Commission des finances, défend les *taux de 8 % et de 16 %* au lieu de 20 % et se déclare contre le principe de dégressivité adopté par le rapport Ordinaire (1). La séance du Sénat du 8 avril entend encore une discussion sur le taux de l'indemnité compensatrice. M. Mauger en demande la fixation à 20 % pour les fonctionnaires du cadre général; le général Bourgeois le fixerait à 18 %; le garde des Sceaux par intérim répond que, si l'indemnité de 16 % devait s'avérer insuffisante dans certains cas, le gouvernement leur témoignerait « la plus bienveillante attention ». M. Mauger n'obtient pas non plus satisfaction à sa demande tendant à faire remonter l'indemnité compensatrice au 1er janvier 1920 pour ceux des fonctionnaires nommés en Alsace et en Lorraine seulement après le 1er janvier 1920, lesquels n'avaient plus reçu les indemnités de séjour et de logement bien que la France eût promis des avantages aux fonctionnaires se rendant en Alsace et en Lorraine (2).

Tel qu'il fut modifié à cette séance, le projet différait peu de celui du 29 mars; c'est lui qui fut renvoyé à la Chambre des députés où il ne devait subir, d'ailleurs, que de légères modifications dans le détail desquels il serait fastidieux d'entrer ici.

69. Le 5 juillet 1922, la Chambre (3) s'oppose aux *deux derniers alinéas de l'article 1er*, ajoutés par le Sénat, aux termes desquels, passé le délai d'un an pendant lequel les fonctionnaires incorporés dans le cadre général (sauf ceux

(1) *J. off.*, 5 avril 1922, Doc. parl., Sénat, p. 331.
(2) *J. off.*, Déb. parl., Sénat, 8 avril 1922, p. 726.
(3) Chambre, 5 juillet 1922, *J. off.*, Doc. parl., 1922, p. 1141.

affectés à des administrations directement rattachées à un département central) sont maintenus à la disposition du Commissaire général, « les règles générales de l'administration française seront suivies en ce qui concerne la nomination, les déplacements, l'avancement et la discipline de tous les fonctionnaires appelés à servir ou en service dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ». Il semblait impossible au gouvernement de souscrire à une telle disposition, parce qu'en contradiction avec l'article 3 du projet, maintenant les avantages du statut local aux agents servant en Alsace et en Lorraine avant le 11 novembre 1918 et, de plus, non applicable à tous les fonctionnaires en service dans les trois départements, attendu que certains d'entre eux, ceux des cultes par exemple, ne se retrouvent plus dans le reste de la France, et par suite ne peuvent plus présentement être soumis aux conditions générales de nomination, déplacement et discipline de l'administration française.

M. l'abbé Muller se fit l'écho de l'opinion de la Commission d'Alsace et de Lorraine sur ce point le 29 décembre 1922 (1) et proposa de faire disparaître les deux derniers alinéas de l'article 1er, en déclarant, spécialement au sujet de l'avant-dernier, tout naturel de laisser les fonctionnaires des services non rattachés à un service central soumis à l'autorité du Commissariat général.

70. Une disposition fut insérée dans l'article 1er, relative au *personnel des cultes*, à leur traitement à régler « en conformité des crédits alloués par la loi de finances de 1923 ». La singularité de la formule s'explique par cette circonstance que le chiffre définitif de ces traitements ne résultait pas d'un texte organique unique, mais de l'ensemble des allocations de crédits prévus pour 1922 et 1923.

71. M. l'abbé Muller demande le transfert d'un texte, mentionné antérieurement au rapport dans le corps de l'article 3, et dont le but était d'assimiler aux stagiaires bénéficiaires du statut local les « *auxiliaires permanents* » dotés

(1) *J. off.*, Doc. parl., Chambre, 1923, p. 676.

avant l'armistice soit du droit à la retraite, soit d'une expectative à ce droit, lequel devenait effectif à mesure que des vides se produisaient dans les rangs des titulaires du droit; les auxiliaires permanents, existant notamment dans les services des bâtiments et du cadastre, avaient une situation intermédiaire entre les simples auxiliaires et les fonctionnaires titularisés.

72. Enfin, toujours à la même séance du 29 décembre, le rapporteur proposa l'adoption d'un texte relatif aux *magistrats* (art. 6 de la loi), et d'un autre donnant satisfaction aux *fonctionnaires pères de famille* (art. 5, alin. 2, de la loi) sous forme d'une majoration de leur indemnité compensatrice.

73. Le 23 février 1923 (1), dans un rapport supplémentaire, M. l'abbé Muller insiste sur la nécessité d'assurer au plus tôt un statut légal et définitif au *personnel enseignant et scientifique de l'Université de Strasbourg* : à cette seule condition avait paru possible à la Commission d'Alsace et de Lorraine de ne pas appliquer provisoirement les dispositions de l'article 4 aux universitaires bénéficiant des indemnités spéciales à l'Alsace et à la Lorraine. A ceux qui ne les touchaient pas, l'article 5 serait applicable jusqu'à la promulgation du statut susdit, destiné à réaliser l'unité des traitements. Ces idées furent reprises par M. Tinguy du Pouët au nom de la Commission des finances le 7 mars 1923.

74. Un deuxième rapport supplémentaire fut déposé le 16 mars 1923 (2). Il est intéressant d'y relever la proposition d'un article 8 reprenant, en le modifiant un peu, l'article 9 du projet Millerand, et disposant que « par une loi ultérieure qui s'inspirera des principes de la présente loi, il sera statué sur la situation juridique et financière des fonctionnaires ou agents attachés au service des *chemins de fer d'Alsace et de Lorraine* ».

75. Le 31 mai (3), le projet retournait au Sénat où M. Mau-

(1) *J. off.*, Doc. parl., Chambre, 1923, p. 442.
(2) *J. off.*, Doc. parl., Chambre, 1923, p. 609.
(3) *J. off.*, Doc. parl., Sénat, 1923, p. 279.

rice Ordinaire fit un nouveau rapport (1) aux fins de préciser certains termes que nous aurons l'occasion d'expliquer dans la suite de notre étude. Nous ne mentionnerons ici que l'addition apportée à l'alinéa 2 de l'article 3 pour ajouter aux ayants droit du statut local les *agents titulaires et stagiaires nommés par l'Administration française depuis le 11 novembre 1918 au titre et selon les règlements du statut local.*

76. Quant aux *fonctionnaires entrés en service depuis l'armistice sans avoir été soumis aux conditions du statut local*, ou à celles du statut général, et ne bénéficiant ni de l'un ni de l'autre, la question se posait de savoir s'ils étaient visés par le projet de loi. M. l'abbé Muller, dans son rapport du 23 février 1923, les avait recommandés à la sollicitude du gouvernement, en invitant celui-ci à régler par voie de décrets leur situation, conformément à l'esprit de la loi. D'après M. Maurice Ordinaire, rien ne les excluait du bénéfice de la loi, dès lors que celle-ci spécifiait les « fonctionnaires de toute catégorie ». Il ne s'agissait, du reste, que d'un nombre réduit de fonctionnaires.

77. Les *agents des P. T. T.* étaient placés explicitement par M. Maurice Ordinaire sous l'empire de la loi; tandis que, lors du premier examen par le Sénat, cette solution était demeurée incertaine.

78. La Commission d'Alsace et de Lorraine du Sénat accepta la *suppression des derniers alinéas de l'article 1er*; elle considéra avoir reçu satisfaction suffisante par la promesse du dépôt d'un projet de loi entraînant la suppression à brève échéance du Commissariat général en vue de l'assimilation rapide de l'administration d'Alsace et de Lorraine (2).

79. Un *dernier avis sur le projet de loi* (3) fut exprimé, au nom de la Commission des finances du Sénat, par M. Henry Roy, lequel clôture la série des travaux préparatoires par

(1) *J. off.*, Doc. parl., Sénat, 1923, p. 494.
(2) Cf. la loi du 24 juillet 1925, Delpech, *Code administratif*, p. 814.
(3) *J. off.*, Doc. parl., Sénat, 1923, p. 851.

cette assertion révélatrice de l'âpreté des discussions et assez semblable par son ton à une capitulation : « La Commission d'Alsace et de Lorraine du Sénat, saisie du rapport au fond, a donné au texte adopté par la Chambre une approbation qui ne va pas sans mélancolie; elle se résigne plus qu'elle n'accepte... C'est notre état d'esprit ». Une charge supplémentaire d'environ 12 millions par an, au minimum, était la conséquence du vote de la loi ; une fois de plus la Commission des finances « déplorait les complications de tous ordres nées de la situation exceptionnelle qui a été créée et entretenue dans les trois départements ».

80. En se rapportant au premier projet de statut des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine déposé par le gouvernement à la Chambre en 1920 et en le comparant avec le texte accepté en juillet 1923 par le Sénat, on constate un remaniement complet du premier projet : changement fait exclusivement au profit des fonctionnaires. Ces améliorations ont été, en grande partie, le fruit d'une ardente action corporative.

81. Avec intention nous avons relaté les détails de l'élaboration de la loi du 22 juillet 1923, également connue sous le nom de loi Muller. A connaître « les dessous » d'un problème, on devient souvent plus indulgent en face de sa solution. La série des différentes solutions proposées, la succession des oppositions rencontrées, la variété des intérêts en cause et des amendements successifs apportés expliquent un peu, sans l'excuser peut-être (1), la lenteur apparente des pouvoirs publics, en face d'un problème aussi important que celui du statut des agents de l'État, dans un pays nouvellement réintégré et antérieurement très bien administré. Quoique tardivement, une stabilisation s'est faite dans la

(1) Car, comme le remarque très exactement M. Magny dans son avis présenté au nom de la Commission de l'administration générale, départementale et communale à la séance du Sénat du 29 mars 1922, « la situation était pour nous autrement facile que pour les autres nationalités qu'il s'agissait de réunir pour la première fois. L'Alsace et la Lorraine avaient fait partie intégrante de la France pendant deux siècles. Les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle datent de la création des autres départements français ».

situation des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine, qui met un terme au provisoire, au jour le jour où les hommes s'agitaient, ainsi qu'ils font toujours lorsqu'ils sentent leur position mal assurée (1). — Il faut d'ailleurs avouer que la situation des fonctionnaires depuis la cessation des hostilités a été, d'une manière générale, et du point de vue pécuniaire surtout, incertaine et problématique dans les différents pays : partout se dessine une évolution discontinue, instable, qui ébranle un peu la vie de tous les États. L'Alsace et la Lorraine ne font pas figure de brebis galeuses à ce sujet.

(1) « L'incertitude où étaient les fonctionnaires à l'égard de leur statut, constate M. Lauth, a suscité toute une littérature et a failli conduire à des manifestations de la rue » (*Les fonctionnaires en Alsace et en Lorraine*, dans la *Revue des sciences politiques*, 1920, p. 512).

DEUXIÈME PARTIE

LES MESURES ET LES ROUAGES D'UNIFICATION

CHAPITRE PREMIER

LE RECLASSEMENT ET L'INCORPORATION

82. Le principe de l'incorporation des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine dans les cadres des administrations générales est posé dans les articles 1er et 2 de la loi du 22 juillet 1923. Cette mesure était le but constant visé par tous les travaux préparatoires. Le désir de la France, depuis l'armistice, est, en effet, — à défaut d'une assimilation immédiate, — l'unification aussi rapide que possible du régime administratif français par l'application des règles françaises en Alsace et en Lorraine ; pour les fonctionnaires, cette volonté se manifeste par l'unification des cadres, l'unité du moins extérieure des cadres : plus de cadre local, de hiérarchie spéciale, de traitements divers; à égalité de grades, de fonctions et d'ancienneté, mêmes traitements dans les départements recouvrés que dans le reste de la France. L'incorporation apparaît, de la sorte, comme une absorption de l'agent du cadre local dans les cadres généraux.

83. Tel est le principe; son application n'a pas été aussi aisée que son affirmation. L'identité des fonctions est loin

d'être absolue dans les systèmes français et allemand; elle a nécessité une véritable adaptation des emplois qui n'a pu être réalisée sans de sérieuses difficultés (1). N'a-t-on pas dit, en effet, à propos des services des Postes et Télégraphes, par exemple, que « ceux qui se sont donnés la peine d'examiner la question de l'unification savent combien peu se ressemblent les administrations des P. T. T. ancienne et française ». Un fonctionnaire métropolitain se plaisait même à répéter, avec raison, qu'elles n'ont de commun que le titre « Postes et Télégraphes » (2).

SECTION I

Les sujets de l'incorporation.

84. Selon l'article 1er, alinéa 1er, « dans le délai de six mois à dater de la promulgation de la présente loi, *les fonctionnaires de toutes catégories*, servant dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, seront incorporés dans les cadres des administrations générales ». C'était prévoir et ordonner l'incorporation de tous les fonctionnaires en service en Alsace et en Lorraine, à dater du 11 novembre 1918. La circulaire ministérielle du 8 mars 1924 (3) eut soin de spécifier — sans toujours éclairer ni même interpréter correctement la loi en tous points — les fonctionnaires soumis à cette disposition législative; elle énumère :

1° les fonctionnaires ayant appartenu aux administrations du cadre général nommés en Alsace et en Lorraine;

2° les fonctionnaires du cadre local ayant fait ou devant faire l'objet de reclassement;

3° les agents recrutés depuis l'armistice ayant par leur

(1) Aussi de nombreuses requêtes ont-elles été déposées devant le Conseil d'Etat portant sur l'opération du reclassement et de l'incorporation; il n'est pas sans intérêt de relever que la grande majorité des arrêts du Conseil d'Etat relatifs aux fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine tranchent un litige qui a sa source dans cette opération. Nous renvoyons le lecteur au *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat* (*Lebon chronologique*) pour tous les arrêts de cette juridiction qui vont suivre. L'année du *Recueil* est celle de l'arrêt.

(2) Cf. *Revue des P. T. T.*, 1921, p. 106, article de M. Kuntz. — Voir en outre L. Scheer, *Le régime des P. T. T. en Alsace et Lorraine avant et depuis le Traité de Versailles* (Sirey), Thèse Strasbourg, 1932; préface de M. Delpech.

(3) *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 148.

nomination ultérieure à des emplois des cadres généraux acquis la qualité de fonctionnaires;

4° les agents recrutés depuis l'armistice nommés à des emplois administratifs permanents correspondant à des emplois de fonctionnaires dans les cadres généraux (1);

5° les agents n'appartenant ni au cadre local, ni au cadre général recrutés depuis l'armistice en vue de combler numériquement des vacances d'emplois existant dans le cadre local;

6° les agents n'appartenant ni au cadre local, ni au cadre général recrutés depuis l'armistice pour occuper, après un stage d'essai, dans l'organisation administrative créée en vertu du décret du 21 mars 1919 des emplois qui, dans les cadres généraux, sont normalement confiés à des fonctionnaires (ex. : sous-chef de bureau, rédacteur, etc. au Commissariat général de la République, chef et sous-chef de section, etc. à l'Office général des Assurances sociales). M. Maurice Ordinaire, dans la séance du Sénat du 31 mai 1923, a dit que rien ne les excluait du bénéfice de la loi de 1923 applicable aux fonctionnaires de toutes catégories, la seule qualité de fonctionnaire étant nécessaire et suffisante. Or, les agents visés au 6° étaient des « employés titularisés » dès leur stage d'essai terminé. Point n'est besoin en France d'avoir un statut précis pour être fonctionnaire : M. Berthélémy ne dit-il pas que « *la plupart* des fonctionnaires sont rétribués d'abord par des traitements, ensuite par des pensions de retraite » ? Si *la plupart* des fonctionnaires bénéficient d'un statut relatif aux droits et obligations pécuniaires, il en résulte que certains peuvent ne point avoir de statut, mais avoir titre de fonctionnaires. De fait, il ressort des dossiers de l'administration que celle-ci, d'une manière générale, a classé comme fonctionnaires ceux qui :

a) occupaient des emplois considérés comme permanents, soit en droit local, soit dans l'organisation administrative créée en vertu du décret du 21 mars 1919 (2), et

b) ne pouvaient, en raison de leurs fonctions, être autorisés à exercer d'autre profession. Ainsi entrent dans la pre-

(1) Cf., en ce qui concerne ces agents, la circulaire du 31 janvier 1929, titre VI, portant régularisation des retenues (*J. off.* du 2 février).

(2) *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 307.

mière catégorie les agents de l'Office de vérification et de compensation pour l'Alsace et la Lorraine, créé en vertu du décret du 21 mars 1919 ; pourtant le caractère d'établissement d'État n'ayant été reconnu à cet Office que depuis la décision du Conseil d'État du 28 octobre 1927, confirmée par le décret du 31 mai 1929, ce n'est que depuis cette date que le personnel de l'Office en question peut se prévaloir des droits conférés par la loi de 1923, notamment en ce qui concerne l'incorporation.

7° Enfin, il ne faut pas oublier, quant à l'application du principe, les fonctionnaires mis à la retraite depuis le 1er juillet 1919 et ayant bénéficié d'avances sur les nouveaux traitements. La loi, dans son article 1er, *in fine*, prend soin de les mentionner particulièrement.

85. Bref, l'opération de l'incorporation s'applique à tous ceux qui, lors de la promulgation de la loi, avaient acquis d'une manière ou d'une autre la qualité de fonctionnaire. Par conséquent, ceux qui ne la possédaient pas ne devaient pas être incorporés; ce qu'implique la suite de la circulaire du 8 mars 1924 excluant les deux catégories suivantes :

1° Des agents recrutés par le Commissariat général en qualité d'auxiliaires, qu'il ne faut pas confondre avec les auxiliaires (*Hilfsarbeiter*) du cadre local, qui étaient des agents pourvus d'un statut et qui furent incorporés, aux termes de l'article 3, alinéa 3, dans les mêmes conditions que les autres agents de l'ancienne administration allemande.

« L'auxiliaire est, d'après Renard (1), la personne embauchée soit pour assurer temporairement une suppléance, soit afin de pourvoir à un travail accidentel ». En Alsace et en Lorraine cette définition s'applique aux agents recrutés par les services du Commissariat général, à titre provisoire et pour des tâches secondaires déterminées. Leur situation est essentiellement précaire, le plus grand nombre d'entre eux avait déjà quitté l'administration en 1923. Leur emploi était caractérisé surtout par le mode de rétribution fixé à l'heure ou à

(1) *Cours élémentaire de droit public*, 1922, p. 115. Nous citons ici Renard, car nous avons trouvé de fréquents renvois à ses livres dans les dossiers administratifs relatifs au reclassement et à l'incorporation.

la journée. L'auxiliaire se caractérise donc par la désignation formelle en cette qualité, l'emploi essentiellement provisoire, la désignation d'une tâche de deuxième ordre ;

2° De ceux appartenant à des cadres correspondant à ceux de l'administration générale où l'emploi ne confère pas la qualité de fonctionnaire. Cette disposition, dont la rédaction est, d'ailleurs, peu claire, ne paraît pouvoir viser en fait que les services des dommages de guerre en Alsace et en Lorraine. L'instruction semble vouloir rappeler que ces services ont été rattachés au ministère des Régions libérées dont les emplois n'étaient pas attribués à des agents ayant qualité de fonctionnaires. Il est, du reste, permis de se demander si elle est conforme à la loi, attendu que celle-ci, dans sa généralité, ne contient nulle mention d'une pareille condition.

La circulaire ajoutait que des décisions individuelles fixeraient la situation des agents libres d'exercer une autre profession ou exerçant leur profession en dehors de leur emploi.

86. Jusqu'ici les dispositions explicatives de la circulaire de 1924 interprétative de la loi du 22 juillet 1923 sont relativement claires ; aussi n'ont-elles pas donné lieu à des difficultés particulières. Malheureusement elle contenait — sous l'innocente mention d'un *nota bene* — une disposition qui n'a pas été sans entraîner de graves contestations auxquelles seul le Conseil d'État a pu mettre fin par son contrôle de la bonne et légale administration : « Les fonctionnaires des administrations générales qui, sans cesser d'appartenir à ces administrations, ont été appelés à servir dans le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle sont — dit la circulaire — dans la même situation que les fonctionnaires détachés dans des emplois divers dans les autres départements, aux armées, à l'étranger, etc... Il convient de les maintenir ou, le cas échéant, de les placer rétroactivement sous le régime général de l'article 33 de la loi du 30 décembre 1913 » (1).

(1) Article 33, loi du 30 décembre 1913 : « Les fonctionnaires et employés civils (y compris ceux qui sont régis, au point de vue de la retraite, par l'art. 14 de la loi du 5 août 1879) peuvent être détachés au service des départements, communes, colonies, pays de protectorat, pays étrangers, établissements publics ou privés. Ils

A la seule lecture de ce texte on se rend compte de sa contradiction avec la loi, qui pose nettement le principe de l'incorporation des « fonctionnaires de toutes catégories ». La circulaire ministérielle tendait à placer les fonctionnaires venus de l'intérieur sous le régime des fonctionnaires « détachés », c'est-à-dire de ceux payés sur un budget autre que celui de l'État : ils auraient passé, par l'effet de leur nomination à un service dans les départements recouvrés, de leur cadre d'origine au service d'une autre administration d'État distincte, celle d'Alsace et de Lorraine (1). Cette terminologie de « fonctionnaires en service détaché » pouvait encore se concevoir au temps de l'arrêté du 12 avril 1919, c'est-à-dire durant la période antérieure à la loi d'organisation de l'Alsace et de la Lorraine du 24 octobre 1919, ou même, si l'on veut, jusqu'au moment où l'Alsace et la Lorraine avaient encore leur budget spécial constituant une annexe au budget général, c'est-à-dire jusqu'à la loi financière du 30 décembre 1921 qui, par son article 62, fit voter les dépenses avec les crédits de chacun des départements ministériels intéressés. Ensuite, et surtout depuis la loi du 22 juillet 1923, il n'a plus été possible de concevoir l'Alsace et la Lorraine comme une sorte de collectivité administrative autonome,

conservent dans cette position leurs droits à l'avancement hiérarchique et à la pension.

» Le détachement est autorisé pour une durée maxima de 5 ans par arrêté du ministre des Finances. Il peut être prorogé dans les mêmes formes pour une ou plusieurs périodes égales.

» L'intéressé subit les retenues légales sur le traitement d'activité qui lui serait alloué dans le corps ou service dont il est détaché.

» Les retenues sont recouvrées pour le compte du Trésor, sur titres de perception établis par le ministre des Finances.

» Les agents détachés ne peuvent être admis à la retraite qu'autant qu'ont pris fin les fonctions occupées en cette qualité.

» Les avantages spéciaux attachés par la loi du 9 juin 1853, articles 5, § 2, 7, § 1er, et 10, § 1er, et par la loi du 17 août 1876 à l'exercice de certaines fonctions publiques ne sont accordés qu'aux agents détachés dans des administrations publiques françaises ou des pays de protectorat français pour y exercer des fonctions de même nature ».

(1) Cf. *Répertoire Niboyet*, supplément 1925, article de M. Delpech, p. 121; note Delpech dans la *Rev. jur. d'Alsace et de Lorraine*, 1926, p. 216, sous l'arrêt Roux et autres du 22 janvier 1926; note Delpech sous l'arrêt Fennebresque du 13 novembre 1931 (*Rev. jur. d'Alsace et de Lorraine*, 1932, p. 567), et note Delpech sous le même arrêt dans *Sirey*, 1932.3.129.

indépendante de l'État français, et, partant, de rapprocher le soi-disant « détachement » en Alsace et en Lorraine de celui visé dans la loi du 21 octobre 1919 qui emploie cette expression pour la mise automatique en congé des fonctionnaires ayant acquis un mandat législatif (1).

Il est aisé, dans ces conditions, d'imaginer les difficultés que devait entraîner ce « *nota bene* » de la circulaire du 8 mars 1924. La question fut portée devant le Conseil consultatif d'Alsace et de Lorraine dès le 8 avril 1924. Le général Hirschauer fit transmettre au gouvernement la déclaration suivante, adoptée par l'unanimité du Conseil :

« Considérant que l'ensemble des trois départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle n'est ni pays étranger, ni pays de protectorat, ni colonie, mais constitue une fraction de l'État français, — déclare que le Conseil consultatif, dans les délibérations duquel la loi du 22 juillet 1923 trouve son origine, eut en vue la mise sur un même plan des fonctionnaires venus de l'intérieur et des fonctionnaires du cadre local; — qu'il n'a jamais été question d'éliminer du reclassement les fonctionnaires détachés des cadres de l'intérieur, dont certains occupent dans le Bas-Rhin, le Haut-Rhin, la Moselle des situations différentes de celles qu'ils occupaient à l'intérieur; — que c'est à dessein et sans aucune pensée de restriction que l'expression fonctionnaires de toutes catégories a été employée dans l'article 1er de la loi; — que les membres du Parlement présents au Conseil consultatif constatent que c'est dans cet esprit que la loi du 22 juillet 1923 a été votée; — s'élève contre l'interprétation restrictive donnée aux dispositions de la loi par la circulaire du 8 mars 1924, et prie de la façon la plus vive M. le Garde des Sceaux et M. le Ministre des Finances de reviser l'instruction de leurs prédécesseurs pour que soient reclassés dans des fonctions équivalentes à celles qu'ils occupent effectivement en Alsace et en Lorraine les fonctionnaires issus des cadres de l'intérieur, détachés ou non » (2).

(1) Joseph Barthélemy et P. Duez, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, 1933, p. 591.

(2) Procès-verbaux du Conseil consultatif (1924, 15e fasc., p. 136).

En fait, observe M. Delpech, le nombre était restreint des fonctionnaires « issus des cadres de l'intérieur et détachés ou installés en des situations en Alsace et en Lorraine inégales ou supérieures à celles de leur origine en ancienne France, auxquels l'interprétation restrictive du ministre faisait grief ». Grief leur était porté du fait qu'ils étaient soumis à la règle du détachement, qui veut qu'au moment de la fin de la mission les fonctionnaires soient remis dans la situation qu'ils occupaient auparavant.

87. Aucune révision de la circulaire ministérielle n'ayant été entreprise par l'administration active, les intéressés lésés s'adressèrent à la haute juridiction administrative, en fondant leurs recours sur l'excès de pouvoir réalisé par la circulaire du 8 mars 1924 excluant des mesures générales, et sans réserve d incorporation, prévues par la loi les fonctionnaires des administrations générales appelés à servir dans les départements recouvrés sans cesser d'appartenir à ces administrations.

L'arrêt du 22 janvier 1926 (1) les y déclara recevables. Voici les termes mêmes de l'arrêt :

« Considérant qu'il résulte tant des termes de ce texte (L. 22 juillet 1923) que de ses travaux préparatoires que la volonté du législateur a été que les fonctionnaires servant dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle fussent sans distinction compris dans les cadres des administrations françaises;... que cette incorporation devait donc être réalisée suivant la procédure et dans les conditions fixées par l'article 2 de ladite loi, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon les circonstances et les modalités suivant lesquelles ils avaient été appelés à exercer des fonctions publiques en Alsace et en Lorraine;

» Considérant que la décision contenue dans la circulaire du ministre de la Justice et du ministre des Finances en date du 8 mars 1924, d'après laquelle... les fonctionnaires des administrations générales se trouveront exclus de la mesure

(1) Conseil d'État, 22 janvier 1926, p. 69, Roux et autres. Voir sous l'arrêt la note précitée de M. Delpech, dans la *Revue juridique d'Alsace et de Lorraine*, 1926, p. 216.

générale d'incorporation prévue par l'article 1er de la loi du 22 juillet 1923, a méconnu le sens et la portée de cette disposition législative, que, par suite, les requérants sont fondés à en demander l'annulation ».

Une fois de plus, le Conseil d'État exerçait, à souhait, son contrôle de la légalité ; il eût, en vérité, été contraire à la loi (dont le but est l'unification des cadres) que, comme le dit M. Delpech, « la condition de certains de ceux-là mêmes qui n'ont jamais cessé d'appartenir au cadre général puisse être moindre ou pire que celle du cadre local et particulièrement du personnel d'avant réannexion ».

Deux observations d'ordre très général viennent à l'esprit à l'occasion de cet arrêt :

Celle, d'abord, que la haute juridiction administrative, par son contrôle serré de la légalité des décisions ministérielles, est susceptible de briser l'arbitraire gouvernemental. Elle garantit ainsi le statut légal des fonctionnaires, là où il existe par hasard, et tel qu'un texte en ouvre la perspective.

Celle, ensuite, que la disposition, entachée d'excès de pouvoir, était de l'ordre commun et abusif de ces circulaires qui créent — en principe entre le supérieur et les inférieurs seulement — des situations juridiques contre lesquelles les intéressés sont le plus souvent sans moyen de défense (1).

D'ailleurs, l'arrêt Roux et autres n'est pas la seule décision jurisprudentielle qui ait affirmé le caractère général, obligatoire, de l'opération de l'incorporation au regard de tous les fonctionnaires servant en Alsace et en Lorraine. Cette décision — dont il est permis (de même que de toute décision du Conseil), « comme d'un paysage ou d'une architecture, selon l'heureuse expression de M. Delpech, de rechercher, d'entrevoir et d'applaudir la configuration, la courbe et l'épanouissement » (2), — cette décision a été suivie de plusieurs autres dont les motifs révèlent la même pensée. Nous lisons dans l'arrêt du 30 novembre 1928 (3) : « Consi-

(1) Cf. *Dalloz*, 1926.3.25, note Jean-Jacques Chevalier.
(2) Note Delpech sous l'arrêt Fennebresque, *Sirey*, 1932.2.139.
(3) *Leb. chr.*, p. 1227 (arrêt Hossenlopp).

dérant que cette incorporation devait donc être réalisée, suivant la procédure et dans les conditions prévues par l'article 2 de la loi du 22 juillet 1923, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon les circonstances et les modalités suivant lesquelles ils avaient été appelés à exercer des fonctions publiques en Alsace et en Lorraine ».

Dans l'arrêt Spielmann (1), le Conseil d'État affirme à nouveau, de manière incidente il est vrai, mais fort significativement, que, les services d'Alsace et de Lorraine étant des services d'État, les fonctionnaires qui y sont employés « ne sauraient être regardés, au sens de l'article 33 de la loi du 30 décembre 1913, comme détachés des administrations d'État au service des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ».

L'arrêt Bayle du 5 novembre 1930 (2) reprend les premiers considérants de l'arrêt Hossenlopp et conclut que « dès lors, le requérant n'est pas fondé à soutenir que le sieur... se trouvait exclu de la mesure *générale* d'incorporation, par le motif qu'il n'était pas un fonctionnaire d'origine alsacienne ou lorraine, jouissant du statut local ».

La même solution est donnée par l'arrêt Richard (3), qui décide que « considérant qu'il résulte, tant des termes de ladite loi que de ses travaux préparatoires, que la volonté du législateur a été que les fonctionnaires servant dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin, de la Moselle fussent compris dans les administrations françaises... sans qu'il y ait lieu de distinguer selon les circonstances et les modalités suivant lesquelles ils avaient été appelés à exercer des fonctions publiques en Alsace et en Lorraine, qu'ainsi le sieur... est fondé à demander le bénéfice de l'incorporation dans les cadres de l'administration générale telle qu'elle est prévue par la loi du 22 juillet 1923 ».

(1) *Leb. chr.*, 5 juillet 1930, p. 803.
(2) *Leb. chr.*, p. 889.
(3) *Leb. chr.*, 6 mars 1931, p. 261.

SECTION II

La technique de l'opération du reclassement et de l'incorporation.

§ 1. — *Les prescriptions administratives générales.*

88. L'opération de l'incorporation n'a pas été identique pour tous les fonctionnaires servant en Alsace et en Lorraine; elle a différé par le nombre de ses étapes, suivant qu'il s'agissait de fonctionnaires du cadre général ou du cadre local.

La procédure s'est déroulée : — en un temps pour les fonctionnaires ayant appartenu à des administrations du cadre général et pour les agents recrutés après l'armistice; les conditions du classement dans la hiérarchie française y furent fixées au décret même d'incorporation; — en deux temps pour les agents du cadre local : celui du décret de reclassement d'abord, de rectification provisoire du classement antérieur en ce sens qu'il déterminait le grade, la classe et l'ancienneté auxquels auraient eu droit les fonctionnaires locaux s'ils avaient appartenu, dès le début de leur carrière, aux cadres français; celui de l'incorporation proprement dite, ensuite, de l'intégration, au point de vue des classes, dans les catégories de l'administration générale, et donc, du même coup, du classement définitif des agents locaux. Un décret, dit d'incorporation, intervenait pour réaliser cette seconde étape de l'unification des cadres. Suivant les circonstances ce décret pouvait, aux termes de la circulaire du 8 mars 1924, au cas où le reclassement antérieur n'était pas à rectifier, se borner à spécifier que les « fonctionnaires, déjà reclassés par décret du..., seront incorporés à la date du... dans les cadres de l'administration de... »; dans la plupart des cas les choses n'étaient pas aussi simples et le décret d'incorporation n'avait pas qu'à rendre définitif le reclassement provisoire : souvent les situations individuelles devaient être revisées, à raison des prescriptions établies par la circulaire de 1924, notamment pour l'application de la règle de l'avancement automatique; en ce cas les décrets d'incorporation

fixaient, en outre, les conditions du nouveau classement tout en le rendant définitif.

89. Quel que fût le nombre des étapes de l'opération, les règles qui fixaient l'autorité compétente pour prendre les décrets ne différaient pas selon le cadre d'origine des fonctionnaires. Ces règles établissaient une distinction sur une autre base entre les fonctionnaires appartenant à des services rattachés au département central et ceux ressortissant à des services non rattachés. Au regard des premiers, c'est à chacun des ministres intéressés qu'il appartenait de prendre, sur la proposition des services locaux, l'initiative de ces décrets du Président de la République, contresignés par le ministre des Finances et celui des ministres chargés des affaires d'Alsace et de Lorraine. Au regard des seconds, moins nombreux, l'incorporation était faite par décrets pris sur l'initiative du Commissaire général, contresignés par le ministre chargé des affaires d'Alsace et de Lorraine et par son intermédiaire soumis aux contreseings du ministre intéressé et du ministre des Finances.

90. L'article 2 de la loi ajoutait que les décrets seraient pris après consultation des représentants des intéressés dans les différents services administratifs, et la circulaire précisait, en outre, qu'à chaque projet de décret d'incorporation serait jointe une liste récapitulative des fonctionnaires et des agents intéressés, avec notices individuelles dont le Commissariat général devrait établir le modèle.

91. Une clause de la circulaire, une de ses prévisions, arrête l'esprit : celle relative à l'incorporation dans les administrations générales des agents « qui n'ont pas encore appartenu à ces administrations ou qui n'appartiennent pas au cadre local après y avoir été nommés au titre et selon les règles du statut local », et pour laquelle il y est dit : « En principe, le classement dans la hiérarchie des administrations générales doit se faire en tenant compte de la situation que ces fonctionnaires auraient acquise dans les administrations françaises s'ils y étaient entrés par la voie normale. Ce qu'elle entend

en ce sens, qu' « en règle générale » il n'y aurait pas à se baser sur la situation acquise, souvent fort rapidement, grâce aux circonstances particulières des trois départements réannexés, le gouvernement étant parti, d'apparence, du principe énoncé en 1921 par M. l'abbé Muller qu'il ne fallait porter préjudice ni aux fonctionnaires « détachés en Alsace et en Lorraine », ni à l'ensemble des fonctionnaires des administrations générales, ni même aux fonctionnaires incorporés au titre du cadre local (1).

En réalité, les expressions « en principe », « en règle générale » enlèvent toute précision à la disposition. Le rédacteur paraît s'être rendu compte qu'il donnait à la loi une interprétation fort discutable, et les termes par lui employés permettent de penser qu'ayant établi ces prescriptions il désirait laisser aux administrations toute liberté d'exécution. Les deux expressions, destinées en cet esprit à atténuer la portée d'une prescription trop rigide et excessive, détruisent, fort heureusement, tout son effet.

Toujours est-il que les ministres signataires de l'instruction avaient commis un véritable excès de pouvoir en édictant cette prescription. Nulle part, dans la loi, il n'a été spécifié que l'assimilation devrait se faire en tenant compte de la situation que les agents auraient acquise s'ils étaient entrés dans l'administration par la voie normale : l'article 2 ne parle que « d'incorporation et d'assimilation des grades, des emplois, des traitements »; rien, dans ces termes, ne fait penser à une procédure qui comporterait une sorte d'examen rétroactif des nominations dont l'agent a bénéficié ; en aucune manière « assimilation » ne signifie « révision », comme veut l'insinuer la circulaire. Une pareille révision serait contraire aux volontés du Parlement qui, par la voix de M. l'abbé Muller, déclarait en 1921 qu'il n'entendait « sacrifier aucune situation acquise, que la France tient à respecter ».

(1) La circulaire ajoute, avec une obstination systématique et fâcheuse, qu'après l'incorporation de ces agents il serait possible de les placer sous le régime de l'article 33 de la loi du 30 décembre 1913, c'est-à-dire en service détaché dans l'administration locale, où ils continueront à bénéficier de leur précédente prérogative.

C'est donc à tort que la circulaire prescrit, en commentant l'article 2 de la loi, une révision des grades des agents incorporés. Cette disposition est contraire à la loi.

L'administration semble, d'ailleurs, s'être rendu compte de cette irrégularité, de la non-conformité de la circulaire à la loi et de sa contradiction à l'équité; plus sage qu'en ce qui concerne l'application de l'article 33 de la loi du 30 décembre 1913, elle n'a pas mis en œuvre cette disposition discutable de la circulaire. Du reste, les scrupules qui purent peut-être la justifier — et ainsi nous prouvons qu'elle était contraire non seulement à la loi, mais encore à la logique et à l'équité — étaient excessifs, vu que les fonctionnaires détachés de l'intérieur en Alsace et en Lorraine ont, eux aussi, bénéficié d'un avancement souvent plus rapide et ont été incorporés avec les grades nouveaux, ainsi que le Conseil d'État en a décidé dans sa décision du 22 janvier 1926 (1), mettant, de la sorte, à néant la réserve où nous voyons un excès de pouvoir.

92. En dernière analyse, les principes posés par la loi étaient nets et clairs, mais sommaires; les interprétations qui en sont données par la circulaire sont parfois confuses et contestables (2). C'est leur mise en œuvre qui appelle l'exposé critique; nous verrons successivement quels ont été les décrets de reclassement et les décrets d'incorporation, la manière dont l'identification des situations des fonctionnaires des deux

(1) Arrêt Roux, d'Estournelles de Constans, Tissot, Barbary, Devaux, précité, 1926, p. 68; *Rev. jur. d'Alsace et de Lorraine*, 1926, p. 216, avec note Delpech; *Dalloz*, 1926.3.25, avec note Jean-Jacques Chevalier.

(2) Il est permis d'approuver une résolution telle que celle de l'Union fédérative des P. T. T. d'Alsace et de Lorraine qui, après avoir pris connaissance de la circulaire du 8 mars 1924 relative à l'application de la loi du 22 juillet 1923, « constate avec un profond regret que cette application n'est pas dictée par une bienveillance envers les fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine, que, au contraire, elle cherche à restreindre autant que possible les droits et avantages accordés par le Parlement après quatre ans de lutte ardente » (*Revue des P. T. T.*, 1924, n° 7, p. 50).

Dans son interpellation faite devant la Chambre des députés le 1er décembre 1924, M. l'abbé Muller n'a pas manqué d'attirer l'attention du Parlement sur la circulaire du 8 mars de la même année : « Je répète, dit-il, que la circulaire ministérielle qui a été élaborée après qu'une commission du Conseil consultatif eut été entendue, ne répond pas complètement aux vœux de nos fonctionnaires » (V. le *Commentaire et la reproduction de l'interpellation*, dans la *Revue scolaire d'Alsace et de Lorraine*, 1924, n° 21, p. 447).

cadres a été réalisée, identification qui n'a pas toujours eu lieu sans contestation et a provoqué de nombreux recours au Conseil d'État.

§ 2. — *Les types et les conditions formelles des décrets.*

Article I. — Leur double type : les décrets de reclassement et les décrets d'incorporation.

I. — *Reclassement.*

93. Les décrets de reclassement eurent pour raison et but le classement provisoire dans la hiérarchie française des fonctionnaires du cadre local en attendant que la loi en voie d'élaboration devant les Chambres fût définitivement votée.

Dès la seconde moitié de l'année 1919 les différents services s'occupèrent, en effet, de cette tâche délicate; le travail fut amorcé par l'augmentation des traitements alloués aux fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine, moyennant avances; pour avoir des points de comparaison entre ces traitements et ceux des fonctionnaires du cadre général, il fallait bien qu'eussent été assimilées au préalable les situations locales et celles de l'intérieur. Les premiers décrets qui y tendirent datent de décembre 1921; pendant toute l'année 1922 ils se sont succédé nombreux et par à-coups; en 1923, les derniers paraissent au *Journal officiel*; c'est, en effet, l'année de la promulgation de la loi, après laquelle les décrets devaient procéder immédiatement à l'incorporation, et, si le reclassement n'avait pas encore eu lieu pour telle catégorie de fonctionnaires ou pour telle administration ou tel service, procéder simultanément au reclassement et à l'incorporation (1).

94. Pour donner une idée de leur type et du genre de décrets, nous avons jugé utile de reproduire l'un d'eux, le premier, qui, en date du 26 décembre 1921, figure au *Bulletin officiel d'Alsace et de Lorraine* (2). Il porte reclassement

(1) Voir à ce sujet, *infrà*, n° 98, le tableau des décrets d'incorporation qui contient un certain nombre de décrets procédant à la fois au reclassement (souvent aussi à la modification de celui-ci) et à l'incorporation.

(2) 1922, p. 270.

du personnel du cadre local de la Trésorerie générale d'Alsace et de Lorraine dans les cadres de l'administration générale et contient des dispositions qui sont d'une relative simplicité, comparées à celles d'autres décrets d'assimilation ultérieurs.

ARTICLE PREMIER. — *En attendant* (1) la fixation de leur statut par l'autorité législative, les fonctionnaires alsaciens ou lorrains du cadre local appartenant aux services de la Trésorerie générale sont classés *provisoirement* comme il est indiqué à l'article suivant.

ARTICLE 2. — Les Rentmeister (classe 19 du statut local) sont *assimilés* aux percepteurs. Les échelons d'ancienneté comportent les traitements suivants : 5.000, 6.000, 7.000, 8.000, 9.000, 10.000, 11.000, 12.000 francs.

Les Kasseninspektoren, Oberkasseninspektoren, les Regierungssekretäre, Oberbuchhalter et Kassierer de l'ancienne Landeshauptkasse reçoivent des *traitements calculés par comparaison avec ceux des percepteurs*. Les échelons d'ancienneté sont fixés comme suit :

Kasseninspektoren : 6 500, 7.500, 8.500, 9.500, 10 500, 11 500, 12.500, 13.500 francs.

Oberkasseninspektoren : 11.500, 12.500, 13.500, 14.500 francs.

Regierungssekretäre : 5 000, 6.000, 7.000, 8.000, 9.000, 10.000, 11.000, 12.000 francs.

Oberbuchhalter et Kassierer : 11.000, 11.750, 12.500 et 13.250 francs.

Le Kassierer bénéficie en outre d'une indemnité de responsabilité de 500 francs.

ARTICLE 3. — Pour déterminer l'*ancienneté* des fonctionnaires visés à l'article 2 du présent décret, les années de service sont comptées du jour de la titularisation et au plus tard deux ans après l'examen d'aptitude.

ARTICLE 4. — Les traitements des fonctionnaires du cadre local qui font l'objet du présent classement sont soumis à la *retenue réglementaire de 5 % pour la retraite.*

ARTICLE 5. — Les dispositions du présent décret auront leur effet *à compter du 1er juillet 1919.*

95. Voici, d'autre part, la liste des décrets de reclassement

(1) Les expressions mises par nous en italique sont caractéristiques du type des décrets de reclassement et se retrouvent en chacun d'eux.

pour les services divers dans les cadres de l'administration générale parus au *Bulletin officiel d'Alsace et de Lorraine* ; la liste est chronologique; toutefois lorsqu'un décret a été modifié, nous l'avons fait suivre immédiatement du ou des décrets rectificatifs. Nous avons réuni en un seul bloc les décrets de reclassement relatifs à tous les secrétaires ministériels reclassés (1) :

Eaux et forêts : D. 14 décembre 1921, p. 279; secrétaires de gouvernement dans les cadres de l'Administration des Eaux et forêts : D. 13 décembre 1922, p. 3.

Améliorations agricoles d'Alsace et de Lorraine : D. 14 décembre 1921, p. 283, et pour complément: D. 5 janvier 1923, p. 24.

Mines : D. 24 décembre 1921, p. 287.

Contributions directes et du cadastre d'Alsace et de Lorraine dans les cadres de l'Administration générale : D. 26 décembre 1921, p. 276.

Enregistrement, domaines et timbre d'Alsace et de Lorraine : D. 26 décembre 1921, p. 272, modifié le 11 avril 1930.

Trésorerie générale d'Alsace et de Lorraine : D. 26 décembre 1921, p. 270.

Contributions indirectes d'Alsace et de Lorraine : D. 26 décembre 1921, p. 274, et pour modification : D. 5 janvier 1923, p. 25.

Enseignement primaire : D. 30 décembre 1921, p. 289, et pour modification : D. 21 février 1923, p. 136; D. 30 décembre 1931.

Police : D. 10 janvier 1922, p. 306.

Ponts et chaussées : D. 10 janvier 1922, p. 297, et pour modification : D. 31 janvier 1924, p. 110.

Poids et mesures : D. 10 janvier 1922, p. 309.

P. T. T. : D. 31 mars 1922, p. 513.

Secrétaires ministériels de la Direction des travaux publics de Strasbourg : D. 12 avril 1922, p. 633; de l'agriculture : D. 18 avril 1922, p. 635; de la Direction de l'enseignement technique : D. 18 avril 1922, p. 637; de la Direction du travail : D. 6 juin 1922, p. 681; du Service des dommages de guerre : D. 3 juillet 1922, p. 764; de la Direction générale des finances à Strasbourg : D. 11 juillet 1922, p. 778; expé-

(1) Les numéros des pages renvoient au *Bulletin officiel d'Alsace et de Lorraine* de l'année correspondant à celle où le décret a été rendu.

ditionnaires de la même Direction : D. 11 juillet 1922, p. 780; secrétaires ministériels, chef expéditionnaire et huissier du cadre local des Directions de l'instruction publique et de l'architecture : D. 19 juillet 1922, p. 786; de la Direction des Eaux et forêts : D. 28 novembre 1922, p. 1045; d'un secrétaire ministériel du cadre local (Assistance publique) : D. 11 décembre 1922, 1923, p. 1.

Greffiers et assistants greffiers : D. 24 avril 1922, p. 639, modifié le 1er décembre 1931.

Offices supérieurs des Assurances sociales : D. 17 mai 1922, p. 613.

Enseignement secondaire féminin : D. 16 juin 1922, p. 685.

Caisse et gens de service de l'Université de Strasbourg : D. 5 juillet 1922, p. 766.

Inspection du travail : D. 11 juillet 1922, p. 774.

Caisse des dépôts et consignations d'Alsace et de Lorraine : D. 11 juillet 1922, p. 776.

Huissiers et garçons de bureau de la Direction générale des finances à Strasbourg : D. 11 juillet 1922, p. 781.

Chef des Services vétérinaires et sanitaires : D. 28 juillet 1922, p. 798

Trésorier et fonctionnaires du Service du haras : D. 28 juillet 1922, p. 805 et 806.

Services agricoles du Haut-Rhin et Directeur de l'Ecole régionale d'agriculture de Rouffach : D. 28 juillet 1922, p. 800. — Professeurs d'agriculture d'Alsace et de Lorraine : D. 28 juillet 1922, p. 802.

Bibliothèque universitaire et régionale de Strasbourg : D. 5 janvier 1923, p. 19.

Manufacture nationale de tabac de Strasbourg : D. 5 janvier 1923, p. 22 et 77.

Navigation intérieure : D. 7 mai 1923, p. 249.

Directeur des services d'hygiène et d'assistance médicale : D. 7 mai 1923, p. 253.

Ecoles pratiques de commerce et d'industrie, de perfectionnement industriel et commercial, et technique d'apprentis : D. 25 septembre 1923, p. 529.

Ecole nationale technique de Strasbourg : D. 25 septembre 1923, p. 534.

Arrêtés ministériels portant reclassement, promotions et nominations dans l'Administration centrale des finances : 23 décembre 1924, 1925, p. 345.

Décr. fixant les grades et les classes des fonctionnaires de l'Administration préfectorale du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle : 20 janvier 1925, p. 398.

II. — *Incorporation.*

96. Les décrets d'incorporation eurent pour objet le classement définitif des agents locaux, destinés à parachever l'unification des cadres en exécution de l'article 2 de la loi du 22 juillet 1923. Les premiers paraissent vers la fin de l'année 1924 (1) et s'échelonnent, fréquents en 1925-1926, jusqu'en 1928; il s'en trouve encore quelques-uns, mais très disséminés et portant le plus souvent incorporation d'un agent isolé, au *Bulletin officiel d'Alsace et de Lorraine* des années subséquentes. Certains ne font que reprendre le classement provisoire opéré par les décrets de reclassement, d'autres le modifient tout en incorporant les agents intéressés, d'autres encore tiennent lieu à la fois de décrets de reclassement et d'incorporation.

97. Nous reproduirons de nouveau, à titre indicatif, le texte du premier, en date du 28 octobre, paru au *Bulletin officiel d'Alsace et de Lorraine*. Il est d'une grande simplicité; l'incorporation des fonctionnaires de l'enseignement secondaire, en effet, put avoir lieu sans révision préalable grâce aux décrets de reclassement qui leur avaient déjà attribué les mêmes échelles de traitements qu'aux fonctionnaires du cadre général des mêmes catégories, soit 95 % du traitement brut jusqu'à la date d'application de la loi sur les

(1) Citons ici le passage suivant de l'interpellation de M. l'abbé Muller, faite à la Chambre des députés le 1er décembre 1924 :

« Ces décrets sont sans doute chose assez compliquée, à cause de la complication même de notre système administratif. Préparés par le Commissariat général, les projets de décret doivent être soumis aux ministères respectifs, puis approuvés par le ministère des Finances. La consultation des intéressés est imposée par la loi. Elle aurait pu et dû avoir lieu au plus tôt. — La procédure est un peu compliquée, on aurait pu la simplifier. Malgré cela, il me semble qu'il était possible, dans les six mois prévus, à plus forte raison dans les dix-huit mois qui ont suivi la promulgation de la loi, d'arriver à une solution définitive ».

Dans un discours fait à l'assemblée de la Fédération des fonctionnaires, M. Kuntz déclare, dans le même ordre d'idées : « Dans un délai de six mois à dater de la promulgation de la loi, cela veut dire : avant le 28 janvier 1924. A cette date le personnel servant en Alsace et en Lorraine devait être définitivement incorporé dans les cadres des administrations générales... Nous ne nous dissimulons nullement les difficultés qui ont pu surgir et qu'il a peut-être fallu vaincre dans certaines administrations. Mais il nous semble qu'on aurait pu apporter, en général, un peu plus de diligence à la réalisation des vœux du personnel alsacien et lorrain » (*Le fonctionnaire*, 1924, p. 163, discours sur l'application du statut).

retraites du 14 avril 1924, et 94 % depuis la mise en vigueur de celle-ci; leur avancement avait été fixé sur la base de la moyenne des avancements au choix et à l'ancienneté obtenus par les fonctionnaires du cadre général; cette moyenne devenue légale demeurait donc invariable. En disant que cette moyenne est devenue légale, nous faisons allusion au fait que le mode de calcul de l'ancienneté par avancement automatique, adopté par la loi, a pour origine première le projet de reclassement présenté par l'Association régionale des professeurs d'Alsace et de Lorraine. C'est lui qui a proposé le système qui, ensuite, a été uniformément adopté.

ARTICLE PREMIER (1). — Les fonctionnaires de l'enseignement secondaire du cadre local déjà reclassés par le décret du 2 avril 1920 ratifié par la loi du 22 juillet 1923, le décret du 24 janvier 1922 ratifié par la loi du 15 mars 1924 (2), le décret du 18 avril 1922 et le décret du 16 juin 1922 seront *incorporés à la date du premier janvier 1924* (3) dans les cadres de l'Administration de l'Instruction publique avec les situations qui leur ont été faites à cette date par application des textes susvisés.

ARTICLE 2. — *Sauf option de leur part* pour les règles auxquelles sont soumis les fonctionnaires du cadre général, ces fonctionnaires *continueront à bénéficier des avantages du statut local maintenus par la loi du 22 juillet 1923.*

98. Voici la liste des décrets d'incorporation des fonctionnaires locaux dans les cadres généraux des ministères et des administrations parus au *Bulletin officiel d'Alsace et de Lorraine* (4) :

(1) Les expressions mises par nous en italique sont caractéristiques du type de décrets d'incorporation et se retrouvent, en règle générale, en chacun d'eux.

(2) A notre connaissance, ce sont les seuls décrets de reclassement qui aient été ratifiés par une loi; cette garantie n'était pas exigée par la loi.

(3) Par lettre du 17 octobre 1924, notifiée à tous les services par l'ancien Commissariat général de la République à Strasbourg, M. le Ministre des Finances a fait connaître que la date de l'effet financier de l'incorporation devait « être obligatoirement et sans dérogation choisie dans le délai de six mois à partir du 22 juillet 1923; que le 1er janvier 1924 répondait à cette condition légale; que cette date, début d'un exercice budgétaire, étant particulièrement commode, il convient de l'imposer à toutes les administrations ».

(4) La liste est chronologique et, autant que possible, méthodique.

Enseignement secondaire : 28 octobre 1924, p. 981. — Administration centrale de l'Instruction publique : 15 novembre 1924, p. 1139. — Administration centrale de l'Instruction publique et des Beaux-Arts (3e section, enseignement technique), février 1925, p. 68. — Administration centrale de l'Instruction publique et des Beaux-Arts (3e section, enseignement technique), 2 février 1925, p. 623. — Administration centrale de l'Instruction publique d'Alsace et de Lorraine : 28 mai 1925, p. 811. — Direction des Beaux Arts de Strasbourg : 5 août 1925, p. 1064. — Services d'Architecture et des Beaux-Arts des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle : 27 janvier 1926, p. 107. — Services extérieurs d'Alsace et de Lorraine de l'Administration des Beaux-Arts : 9 avril 1926, p. 243.

Instruction publique et Justice : 27 août 1926, p. 534. — Sous-directeur à la Direction de l'Instruction publique à Strasbourg en qualité d'inspecteur de l'Académie de Paris : 30 décembre 1927, p. 74. — Chef de service au laboratoire régional de bactériologie de Strasbourg : 6 février 1930, p. 178.

Etablissements militaires d'Alsace et de Lorraine : 1° reclassement à compter du 1er juillet 1919; 2° incorporation à compter du 1er janvier 1924 : 29 novembre 1924, p. 1210.

Administration centrale (Régions libérées), secrétaire ministériel d'Alsace et de Lorraine : 9 décembre 1924, 1925, p. 72.

Enregistrement : 14 décembre 1924, 1925, p. 84; rectificatifs : 11 avril 1930, p. 350; 23 octobre 1933, p. 508.

Direction des Finances d'Alsace et de Lorraine : 18 décembre 1924, 1925, p. 103.

Douanes : 1° reclassement à compter du 1er juillet 1919; 2° incorporation à compter du 1er janvier 1924 : 27 décembre 1924, 1925, p. 343.

Manufactures de l'État : 27 décembre 1925, p. 338. — Chef d'atelier de quatrième classe à la manufacture des tabacs de Strasbourg : 17 avril 1926, p. 278.

Haras d'Alsace et de Lorraine : 28 décembre 1924, 1925, p. 118.

Chef des Services vétérinaires et sanitaires : 4 janvier 1925, p. 353.

Postes et Télégraphes : 1° modifiant le décret du 31 mars 1922 portant reclassement du personnel du cadre local des Postes et des Télégraphes; 2° conditions d'incorporation : 8 janvier 1925, p. 356.

Contributions directes et du cadastre : reclassement et

incorporation : 15 janvier 1925, p. 385 ; 6 juillet 1926, p. 545 ; et 31 juillet 1926, p. 478 ; modification : 2 juillet 1930, p. 497.

Contributions indirectes : Fonctionnaires du cadre local d'Alsace et de Lorraine recrutés antérieurement au 11 novembre 1918 : 6 février 1925, p. 559 ; depuis le 11 novembre 1918 : 6 février 1925, p. 601 ; Rédacteur principal de troisième classe : 16 janvier 1926, p. 73.

Service central d'Alsace et de Lorraine (un agent) (Affaires étrangères) : 7 février 1925, p. 617.

Institut des recherches agronomiques : 19 février 1925, p. 633. — Enseignement agricole en Alsace et en Lorraine : 14 septembre 1925, p. 1188 ; professeur d'agriculture : 13 octobre 1926, p. 615 ; professeur de l'Ecole d'agriculture de Château-Salins : 21 février 1928, p. 319.

Ministère de l'Agriculture : 20 février 1925, p. 641. — Incorporation dans les cadres du personnel de l'Administration centrale du ministère de l'Agriculture d'un agent de l'ancien Commissariat général de la République à Strasbourg (commis d'ordre et de comptabilité de 1re classe) : 6 juin 1926, p. 368.

Ministère du Travail, de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales : 20 février 1925, p. 638 ; Assistance publique : 10 avril 1925, p. 819. — Incorporation dans les cadres de l'Assistance publique d'un agent du Commissariat général de la République à Strasbourg : 23 juin 1925, p. 947 ; agent de l'inspection de l'Assistance publique (sous-inspecteur de troisième classe) : 6 février 1926, p. 134.

Administration pénitentiaire d'Alsace et de Lorraine : 20 février 1925, p. 635 ; ancien directeur des Services pénitentiaires au Commissariat général de la République à Strasbourg : 2 septembre 1929, p. 691 ; décret assimilant l'emploi de directeur des Services pénitentiaires d'Alsace et de Lorraine aux fonctions de chef de bureau hors classe à l'Administration pénitentiaire : 15 juin 1930, p. 463 ; reclassement d'agents des Services pénitentiaires dans les trois départements : 7 novembre 1931, p. 533, modifiant décret du 10 juin 1920.

Répression des fraudes : 20 février 1925, p. 645.

Sûreté générale : 13 mars 1925, p. 698 ; commissaires et inspecteurs de police recrutés en Alsace et en Lorraine et titularisés à la suite de divers concours : 23 juin 1925, p. 944 ; directeur des Services généraux de police d'Alsace et de Lorraine : 3 juin 1926, p. 349.

Garçons de bureau en service à la Cour d'appel de Colmar : 13 mars 1925, p. 703, et 23 juin 1925, p. 948.

Directeur des Services d'hygiène d'Alsace et de Lorraine : 15 mars 1925, p. 701.

Trésorerie générale d'Alsace et de Lorraine : 13 mars 1925, p. 689 ; modifié : 5 août 1925, p. 1259 et 23 mai 1926, p. 344. Commis d'ordre et de comptabilité du Service central de la Direction générale de Services d'Alsace et de Lorraine : 3 octobre 1929, p. 720.

Génie rural d'Alsace et de Lorraine : 20 mars, p. 751.

Enseignement primaire : 1° fixation définitive des conditions de classement et de reclassement; 2° incorporation : 21 mars 1925, p. 761. — Directeurs et directrices des écoles primaires supérieures et des écoles normales, inspecteurs et inspectrices primaires et inspectrices maternelles d'Alsace et de Lorraine : 23 mai 1925, p. 868.

Office de statistique d'Alsace et de Lorraine : 21 mars 1925, p. 764. — Reclassement d'un contrôleur à l'Office régional de statistique d'Alsace et de Lorraine : 23 mai 1925, p. 870.

Service central d'Alsace et de Lorraine : arrêté ministériel portant incorporation et nomination d'un chef adjoint à la présidence du Conseil : 29 avril 1925, p. 831.

Eaux et forêts : D. 13 décembre 1922, reclassement : 22 mai 1925, p. 864. — D. 14 décembre 1921, incorporation du personnel supérieur des Eaux et forêts servant dans les départements : 23 mai 1925, p. 871. — Reclassement et incorporation de brigadiers et gardes des Eaux et forêts du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle : 21 août 1925, p. 1078; d'un conservateur des Eaux et forêts : 7 avril 1928, p. 347. — D. d'incorporation dans les cadres de l'Administration générale des Eaux et forêts, complétant le D. 22 mai 1925 : 8 décembre 1931.

Classement d'un sous-préfet : 1er août 1925, p. 1063. — Incorporation du chef du service central à la Direction générale des Services d'Alsace et de Lorraine : 7 mai 1927, p. 393. — Incorporation par ordre dans les cadres de l'Administration préfectorale d'un fonctionnaire d'Alsace et de Lorraine : 12 juillet 1927, p. 532. — Assimilation à un emploi de préfet de première classe d'un emploi de secrétaire général du Commissariat de la République à Strasbourg : 19 août 1929, p. 596. — Incorporation de deux fonctionnaires du cadre local d'Alsace et de Lorraine dans les cadres de l'Administration préfectorale : 14 septembre 1925, p. 1182.

Personnel administratif et technique de l'Université de

Strasbourg : 8 septembre 1925, p. 1174. Et, pour application du D. 8 septembre 1925 : 8 février 1926, p. 141.

Ecoles pratiques de commerce, d'industrie et des écoles de perfectionnement industriel et commercial : 14 septembre 1925, p. 1184.

Ecole nationale technique de Strasbourg : 14 septembre 1925, p. 1186.

Direction de l'intérieur d'Alsace et de Lorraine : 25 septembre 1925, p. 1231. — Administration centrale du ministère de l'Intérieur : 4 octobre 1925, p. 1239. — D. complétant le D. 25 septembre 1925 : 16 janvier 1926, p. 75.

Vérification des poids et mesures : 27 janvier 1926, p. 104. — Gardiens de bureau de la vérification des poids et mesures (un agent) : 4 juin 1926, p. 353. — Divers fonctionnaires des poids et mesures : 1er novembre 1931, p. 511, modifiant le D. 10 janvier 1922.

Service du commerce et de l'industrie d'Alsace et de Lorraine : 7 février 1926, p. 138, et 17 juillet 1926, p. 417.

Services d'Assurances sociales d'Alsace et de Lorraine : 24 février 1926, p. 179. — D. et arrêtés régularisant l'incorporation du personnel de l'Office général des Assurances sociales, des Offices supérieurs départementaux et du Comité : 8 juillet 1926, p. 510. — Un fonctionnaire (personnel de l'Office général des Assurances sociales) : 2 janvier 1929, p. 73.

Service central de la Direction générale des Services d'Alsace et de Lorraine : 26 février 1926, p. 184.

Agents de l'ancien Commissariat général de la République à Strasbourg dans les cadres du personnel de l'Administration centrale du ministère de la Guerre : 30 avril 1926, p. 295. — Un fonctionnaire de l'ancien Commissariat général de la République à Strasbourg dans les cadres du personnel de l'Administration centrale de la Guerre : 28 mai 1929, p. 363. — D. rectificatif d'incorporation dans les cadres du personnel de l'Administration centrale de la Guerre d'un agent de la Direction générale des Services d'Alsace et de Lorraine : 22 novembre 1929, p. 826.

Archivistes départementaux du Bas Rhin, du Haut Rhin, de la Moselle, l'archiviste-adjoint du Bas-Rhin : 8 mai 1926, p. 331.

Inspecteur départemental du travail de quatrième classe : 4 juin 1926, p. 352. Inspection du travail : un fonctionnaire : 28 juin 1928, p. 655.

Bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg : 28 juillet 1926, p. 457.

Service des Ponts et chaussées : 30 septembre 1926, p. 586.
Auxiliaires permanents des Services des Travaux publics des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle : 26 mai 1928, p. 531.
Instituteurs et institutrices des établissements de sourds-muets d'Alsace et de Lorraine, reclassement et incorporation : 30 septembre 1926, p. 589.
Directeur du travail : 10 décembre 1927, 1928, p. 17.
Chef de bureau dans les cadres de l'Administration centrale : 19 juin 1928, p. 546.
Caserniers : 4 août 1928, p. 797.

Article II. — Leurs conditions préliminaires et formelles.

99. D'après la doctrine administrative, les formes imposées aux décisions exécutoires sont protectrices, moyens de légalité, entraves à l'arbitraire, à l'inopportunité, à l'injustice. D'après l'évolution constitutionnelle ou politique, ces mesures gagnent à être prises sous l'impulsion ou, du moins, avec le concours des intéressés. Il était quelque peu fatal de voir l'une et l'autre de ces données sortir un effet, dût-il demeurer superficiel ou vain, en la matière.

I. — *Consultation préalable des intéressés.*

100. L'article 2 de la loi du 22 juillet 1923 prescrit l'emploi d'un décret; il l'exige, en outre, rendu après consultation des représentants des intéressés; cette consultation préalable est une condition de forme essentielle des décrets en question, au point que, si elle n'a pas lieu, le décret est susceptible d'être attaqué par recours pour excès de pouvoir et vice de forme. En effet, on sait qu'aucune autorité administrative ne peut se dispenser de prendre un avis préalable si celui-ci est prévu par la loi. C'est ce que déclare le Conseil d'État en ces termes : « Les mesures réglementaires prises par le Président de la République pour l'exécution de la loi du 22 juillet 1923 ne sauraient être annulées par le Conseil d'État qu'au cas de détournement de pouvoir ou de violation des formes légales consistant notamment dans l'omission de la consultation précitée » (1).

(1) Arrêt Seyler, 11 juillet 1928, p. 875.

101. Il faut, d'ailleurs, s'empresser d'ajouter que, juridiquement, cette garantie est assez frêle; la consultation préalable dont s'agit ne fait pas partie des avis impératifs qui doivent être suivis par l'autorité administrative; il suffit que l'avis lui soit transmis; il n'est en aucun cas obligatoire pour l'organe exécutif; ce n'est pas un « avis conforme ». C'est, d'ailleurs, ce que nous lisons dans les arrêts du Conseil d'État : « Considérant que l'article 2 de la loi du 22 juillet 1923, s'il prévoit que les dispositions réglant l'incorporation dans les cadres des administrations générales des agents du cadre local seront prises après consultation des représentants des intéressés, *n'exige pas que les avis émis par ces représentants soient obligatoirement suivis* » (1). Dans le même sens nous citerons l'arrêt Troester (2) où nous lisons : « Considérant... que le Commissaire général, qui a du reste visé ledit avis..., *n'était nullement tenu de s'y conformer* ».

102. Pratiquement, comme « représentants des intéressés », sont apparues les associations de fonctionnaires relatives aux diverses branches de l'Administration (3); des échanges de vues fréquents et approfondis ont eu lieu entre elles et l'Administration, et les propositions de reclassement émanèrent tantôt de celle-ci, tantôt de celles-là. Quand le personnel était trop peu nombreux pour constituer une association, l'Administration soumettait individuellement à chaque fonctionnaire intéressé les assimilations projetées; ainsi en fut-il des fonctionnaires de l'ancienne Bibliothèque régionale. A l'ordinaire des choses, dès les premiers reclassements provisoires, c'est à-dire dès 1919-1920, les associations prétendirent à « éclairer » l'Administration, « participer à l'établissement des projets ou tout au moins y donner leur approbation ». C'est un aspect du syndicalisme, qui dicte ses volontés, ses « desiderata » aux pouvoirs publics (4); c'est la manifestation

(1) Arrêt Gagelin et autres, 17 décembre 1926, p. 1113.
(2) 26 octobre 1928, p. 1088.
(3) Les intéressés avaient demandé la constitution de commissions paritaires. L'Administration leur fit comprendre que ce serait compliquer une procédure déjà suffisamment longue sans la constitution de ces commissions.
(4) Ce sont les locutions que l'on retrouve dans tous les dossiers relatifs à la

du syndicat « organe de défense des intérêts de carrière de ses membres », du syndicat « instrument d'organisation de la profession » et « auxiliaire des administrations publiques », dont parle M. Perroux (1). Certaines de ces associations n'ont pas manqué de faire valoir des prétentions véhémentes et souvent tendancieuses; il leur est arrivé d'invoquer, non seulement les « droits acquis » de leurs membres, mais encore de simples expectatives en demandant à l'Administration de tenir compte, non seulement des situations acquises, mais aussi de celles que les fonctionnaires locaux auraient pu obtenir sous le régime allemand. L'Administration a su dignement répondre à ces prétentions, tant par la plume et la parole que par les actes. Il ne faut pas le dissimuler, mais, au contraire, l'affirmer avec force : le gouvernement était généreusement intentionné à l'égard des fonctionnaires locaux, dans lesquels il trouvait des collaborateurs souvent précieux pour la conduite des affaires publiques d'Alsace et de Lorraine. Le seul regret qu'il soit peut-être permis d'exprimer à ce sujet, c'est qu'il ait parfois semblé agir sous la pression des associations, alors qu'il eût peut-être été de meilleure politique d'accorder spontanément les situations auxquelles aspiraient les fonctionnaires alsaciens et lorrains et que l'Administration était, au fond, toute prête à leur accorder. A l'instar des augmentations des traitements des fonctionnaires, depuis la guerre « l'État, comme il lui arrive trop souvent, selon M. Allix, s'est arrangé de façon à perdre le bénéfice moral de son geste. A la fin des hostilités, il eut le tort, sinon de réaliser une péréquation complète des traitements que la situation des finances rendait difficile, du moins de donner l'impression qu'il se laissait *arracher* des concessions qui, pourtant, s'imposaient... Le geste spontané des pouvoirs publics prenait aux yeux des fonctionnaires l'apparence d'une capitulation » (2). Pourquoi l'État n'est-il pas plus diplomate?

question et que nous avons pu consulter grâce à la grande obligeance de certaines administrations particulièrement prévenantes.

(1) *Les traitements des fonctionnaires en France.*

(2) Cf. Perroux, *Les traitements des fonctionnaires*, 1933, Préface.

103. En procédant à ces assimilations, le Président de la République a « les pouvoirs les plus étendus » pour fixer « dans un intérêt général » les conditions de l'incorporation, « pourvu que toutefois les règles du statut aient été observées » (1).

C'est ce qui ressort de l'arrêt Simula (2). Cette décision déclare, à juste titre, contraire à la loi, la prétention du requérant de faire exclure de sa fonction de l'Assistance publique une sous-inspectrice, sous prétexte qu'elle ne remplissait pas les conditions de cet emploi, n'ayant pas subi les épreuves du concours conformément au décret du 28 juillet 1906. Ce recours allait à l'encontre de l'esprit de la loi, du principe qu'elle posa de l'assimilation et de l'incorporation quelles que fussent les règles d'accès et d'avancement du cadre d'origine, et donne pour procéder à cette assimilation et à cette incorporation au Président de la République « les pouvoirs les plus étendus ».

A maintes reprises le principe a été rappelé et l'étendue des pouvoirs présidentiels attestée.

Le recours pour excès de pouvoir a été déclaré irrecevable contre un décret prononçant le reclassement définitif et l'incorporation de professeurs d'école normale dans le cadre général, attaqué par le seul motif qu'il ne tenait pas compte de la classe à laquelle les requérants appartenaient dans le cadre local : il n'est aux pouvoirs du chef de l'État et à l'assimilation que la condition, ici positive, pour l'assimilation d'avoir été précédée de la consultation des représentants des intéressés, et là, négative, pour le décret de n'avoir pas été pris pour des raisons étrangères à l'intérêt général (3). Et, de même, quant à la requête de fonctionnaires s'étant bornés à soutenir que leurs nouvelles situations ne correspondaient pas à leurs fonctions antérieures et diminuaient leurs perspectives d'avenir (4). La formule du rejet est constante,

(1) C'est la terminologie du Conseil d'Etat.

(2) 26 juillet 1927, p. 849; *Rev. jur. d'Alsace et de Lorraine*, 1928, p. 226, avec note de M. Delpech.

(3) Arrêt Mopper, 25 mai 1928, p. 680.

(4) Seyler, 11 juillet 1928, p. 875. Weninger, Oswald, Bloch, Brunagel, Haeusser, p. 877 à 879.

identique : « Les mesures réglementaires prises par le Président de la République pour l'exécution de la loi du 22 juillet 1923 ne sauraient être annulées par le Conseil d'État qu'au cas de détournement de pouvoir ou de violation des formes légales...; pour le surplus, il appartient au chef de l'État d'apprécier si la nature et l'importance des fonctions de... justifiaient leur assimilation à celles des... du cadre général ».

De même, il appartient au Président de la République d'apprécier si, en raison de l'importance et de la nature des fonctions effectivement occupées par des fonctionnaires du cadre local, anciens secrétaires ministériels, ceux-ci doivent être reclassés dans le cadre général avec le grade de rédacteur ou avec celui de sous-chef de bureau et avec quelle ancienneté dans l'un ou l'autre grade (1).

II. — *Nécessité d'un décret.*

104. « Les décrets d'incorporation seront pris après consultation des représentants des intéressés dans les différents services administratifs », dit l'article 2 de la loi : condition de forme, essentielle, à peine de nullité.

Un décret seul donc a pu, le cas échéant, procéder à l'incorporation, aucun autre acte ou décision exécutoire n'y équivalant d'après la loi pour la réalisation de l'opération. La jurisprudence du Conseil d'État a été très ferme à faire saillir cette donnée législative; ainsi, dans l'arrêt Simula, la haute juridiction rappelle la prescription : « Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 22 juillet 1923, les conditions dans lesquelles il doit être procédé à cette incorporation sont fixées par décret » (2).

(1) Arrêt Baumann et Stambach, 22 juin 1928, p. 768. — Il a été également décidé que le chef de l'Etat a pu reclasser comme chef d'atelier un employé du Commissariat général d'Alsace et de Lorraine, l'équivalence de ce reclassement étant appréciée librement par lui (arrêt Beaumont, 30 nov. 1928, p. 1225). — On retrouve la même formule dans l'arrêt Weil, 5 décembre 1929, p. 1070, et la même argumentation dans l'arrêt Bayle du 15 novembre 1930, p. 809. — Rpr. de même l'arrêt Piry, du 25 juillet 1933 (*Tribune des fonctionnaires et des retraités*, 23 sept. 1933).

(2) 29 juillet 1927, p. 849.

105. La conséquence directe de cette prescription est la possibilité du recours contentieux contre l'incorporation par une autre voie. L'arrêt Schallhauser 1) décide, au sujet d'une incorporation... en qualité d'expéditionnaire qui n'avait été décidée ni par le décret du... ni par application dudit décret, et résultait exclusivement des dispositions d'un arrêté du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts..., « qu'en vertu des dispositions de la loi du 22 juillet 1923 il n'appartenait pas au ministre de déterminer les conditions de ladite incorporation; que, par la suite, l'arrêté attaqué doit être annulé pour incompétence ». La décision du 13 novembre 1931 (2) est motivée de la même manière. Elle déclare qu'un agent ne peut être légalement incorporé dans le cadre général par un simple arrêté, et si pareil arrêté est pourtant intervenu le fonctionnaire intéressé est fondé à en demander l'annulation pour excès de pouvoir.

§ 3. — *Les conditions intrinsèques de l'assimilation : similitude des fonctions, ancienneté à égalité de services, parité des traitements.*

106. Trois choses importent à l'emploi et le qualifient dans une hiérarchie administrative : le grade ou le rang, la classe ou le traitement, et l'ancienneté, pour laquelle il faut distinguer l'ancienneté de service et l'ancienneté de classe. C'est sur ces trois points qu'a porté l'identification des fonctions; d'assurer à chaque fonctionnaire du cadre local un grade, un traitement et une ancienneté dans les administrations générales correspondant, autant que possible, à ceux qu'il possédait dans le cadre en voie d'extinction, était tâche délicate à exécuter.

Le gouvernement ne pouvait pas agir d'une façon tout à fait arbitraire et laisser libre cours à ses fantaisies. Aussi bien

(1) 26 juillet 1929, p. 813.

(2) Arrêt Fennebresque, *Revue jur. d'Alsace et de Lorraine*, 1932, p. 567, note de M. Delpech; du même auteur, note très importante au *Sirey*, 1932.3.129. Voir également ce que nous allons dire de cet arrêt plus loin dans le développement consacré à la similitude des fonctions.

la loi, en dehors des principes mentionnés jusqu'ici, posait certaines normes à l'Administration. Avec intention nous employons ce terme ; nous préférons « normes » aux expressions « règles » ou « principes » avec lesquelles on le confond trop souvent ; il nous semble avoir quelque chose de moins rigide, se rapprocher plutôt du sens de directive, de tendance à suivre que de règle à appliquer rigoureusement ; c'est, en tout état de cause, cette valeur qu'il faut attribuer aux termes de l'alinéa 2 de l'article 1er de la loi : « Les agents du cadre local remplissant les mêmes fonctions et ayant la même ancienneté que les agents du cadre général recevront les mêmes traitements nets que ceux-ci ».

107. Il importe d'attirer tout de suite l'attention sur le fait que c'est le dernier de ces trois termes, fonction, ancienneté, traitement, à savoir le traitement, qui a été le véritable fil conducteur de toutes les assimilations opérées. Ceci explique aussi l'heure hâtive — concomitante à l'époque des accroissements de traitements des fonctionnaires de l'intérieur — où la question de l'égalisation résolue (1) des traitements s'est posée, c'est-à-dire dès 1919.

Une note du Commissaire général du 16 septembre 1919 prévoyait la réforme des traitements, de manière « à assurer des avantages rigoureusement équivalents pour des fonctions identiques à tous les fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine, qu'ils appartinssent au cadre métropolitain ou au cadre local ». Pour la réaliser, il fallait assimiler les traitements des deux catégories de fonctionnaires, déterminer la base sur laquelle l'amélioration allait pouvoir être concédée aux fonctionnaires locaux. Or, les traitements de ceux-ci étaient fixés en général sur une base plus élevée que les traitements français ; car « les fonctionnaires allemands ont toujours su réclamer par tous les moyens, lorsqu'ils se sont crus en état d'infériorité par rapport au coût de la vie. Très disciplinés, ils ont su néanmoins se faire écouter par la voie des feuilles techniques et par d'autres procédés appropriés » (2). Il eut

(1) Cf. 1re partie, section II, n° 40, p. 48 et 49.
(2) Cf. *Organisation politique et administrative et législation de l'Alsace et de la Lorraine*, 1915, 1re partie, p. 149.

donc été injuste de considérer ces traitements comme points de départ des améliorations. Il fallut, en conséquence, établir une table d'équivalence d'ancienneté et de grades dans chaque service, ce qui pouvait se faire en considérant la nature des fonctions, le degré d'instruction, l'ancienneté, les examens subis, c'est-à-dire la valeur professionnelle des fonctionnaires locaux. Cet examen permit à chaque fonctionnaire local de figurer avec une dénomination et un grade français; mais du fait que les traitements des fonctionnaires locaux étaient sensiblement supérieurs à ceux des fonctionnaires des anciens départements, l'augmentation pécuniaire accordée aux premiers fut fortement inférieure à celle attribuée aux seconds (le maximum des traitements locaux a été augmenté de 32 %, tandis que le maximum des traitements français a subi un relèvement de 55 %).

108. Peut-être une contradiction semble-t-elle exister entre ces considérations et ce que nous avons dit du traitement comme base effective des assimilations. Ce ne peut être qu'une apparence : il fallait, d'évidence, tenir compte de la nature de la fonction, du grade et de l'ancienneté pour déterminer le traitement. Il y a indéniablement une co-influence de la fonction, de l'ancienneté et du traitement sur l'assimilation opérée. Ce que nous voulions dire et affirmons, c'est qu'au cas où il s'agissait, à l'intérieur d'une hiérarchie administrative, de déterminer le nouveau grade du fonctionnaire local, c'est la donnée de l'ancien traitement, comparé à celui touché par un agent d'un grade analogue, qui a été décisive, et non tel examen subi, ou tel stage effectué, tel détail analogue où les divergences entre les organisations française et allemande de la fonction publique demeuraient trop grandes pour permettre une exacte identification. Ce qui a été voulu, c'est que le fonctionnaire local ne subît pas de *réduction de traitement* par rapport à la situation que lui conférait le *Besoldungsgesetz* de 1913. Or, comme dans l'ensemble les traitements des fonctionnaires alsaciens et lorrains étaient supérieurs à ceux des fonctionnaires de grade correspondant de l'intérieur, il en est résulté qu'en principe le reclassement

a été favorable aux fonctionnaires locaux en ce sens que des grades supérieurs à ceux auxquels ils auraient pu prétendre sous le régime allemand leur ont été conférés; c'est, en règle général, un fait incontestable.

Quoi qu'il en soit, et parce que le traitement est fonction de deux éléments : la fonction exercée et l'ancienneté de service, il faut examiner tour à tour, à l'aide de quelques exemples et, s'il y a lieu, de la jurisprudence du Conseil d'État, l'assimilation de ces deux éléments constitutifs du traitement, à l'identification duquel nous consacrerons un troisième article. C'est le moyen d'éprouver si les prescriptions posées par la loi dans l'alinéa 2 de l'article 1er ont été plus des recommandations, des jalons posés sur le chemin broussailleux du reclassement, que des règles strictes dont l'inobservation aurait légitimé un recours pour excès de pouvoir. Pour l'application de ces directives, le gouvernement jouissait — nous l'avons vu — des « pouvoirs les plus étendus » pour reprendre les termes consacrés par la jurisprudence du Conseil d'État.

Article I. — Similitude des fonctions.

109. Il est presque inutile de dire que la « fonction » désigne la nature et l'importance de l'emploi, le genre d'occupation, ainsi que le titre et le rang qui s'y rattachent. Il semble presque superflu également, même pour des esprits superficiellement informés de l'organisation administrative de l'Allemagne et de la France, de spécifier qu'il n'a pas été possible de substituer à chaque appellation de l'ancienne administration allemande une dénomination exactement correspondante de l'administration française eu égard à la fonction exercée; il n'y avait point dans les services français un nombre de grades et de classes égal à celui des administrations allemandes. La méthode employée a donc consisté à trouver, dans le cadre français, des emplois « similaires » à ceux du cadre local. Souvent l'équivalent *stricto sensu* n'a pu être accordé; l'identité absolue des emplois est loin d'avoir pu être réalisée; il fallut se contenter d'une identité relative pour l'obtention de laquelle on procéda à une véritable

« adaptation des emplois »; c'est dans cette adaptation que le rôle du traitement a été déterminant.

110. Quoi qu'il en fût de ces difficultés, la nécessité d'arriver à une solution permit de venir à bout d'un travail, à première vue inextricable. Pour se rendre compte de la lourde tâche accomplie, il n'est que de jeter un coup d'œil attentif sur le contenu des multiples décrets de reclassement et d'incorporation publiés au *Bulletin officiel d'Alsace et de Lorraine* et sur les tableaux y annexés des situations individuelles. A l'article 2 du décret de reclassement, reproduit plus haut (1), les *Rentmeister* sont assimilés aux « percepteurs ». De même, pour l'assimilation des professeurs de l'enseignement secondaire, l'association de ces fonctionnaires fit, d'accord avec l'Administration, considérer la préparation professionnelle du personnel enseignant secondaire d'Alsace et de Lorraine comme « sensiblement égale » à celle des professeurs agrégés des autres départements français.

Il ressort des dossiers aimablement mis à notre disposition par certains services, que, d'une manière générale, l'assimilation des fonctions a été une « question d'appréciation » abandonnée à l'Administration qui employait les fonctionnaires intéressés, sauf consultation de ceux-ci. La formule du Conseil d'État reconnaissant au Président de la République « les pouvoirs les plus étendus » en la matière autorisait certains errements. Cette conclusion même en a été tirée qu'après un premier reclassement, effectué, comme le spécifia notamment le contrôleur des dépenses engagées du Commissariat général, et basé sur la carrière normale qu'auraient suivie les intéressés en France, rien n'empêchait le gouvernement dans l'avenir de « reconnaître leur travail et leur mérite en les appelant à un poste correspondant pour eux à un avancement hiérarchique ou en rapport avec leurs convenances personnelles ». Il ressort de ces mêmes dossiers qu'au cas où un doute était possible, toujours « la solution la plus bienveillante » était adoptée. Partout les adminis-

(1) Cf. Décret de reclassement du personnel du cadre local de la Trésorerie générale d'Alsace et de Lorraine.

trations se sont appliquées à procéder à une assimilation « juste et équitable. »

111. Cette intention se manifeste dans toutes les assimilations, dont nous ne voulons pour exemple que celle-ci :

En Alsace et en Lorraine l'administration des Contributions indirectes et des Douanes comprenait un seul et même personnel; en France, ces deux administrations ont chacune leur personnel, avec leurs modes de recrutement et d'avancement spéciaux, ainsi que leur hiérarchie particulière; il s'ensuivit des difficultés d'assimilation et de classement, les agents du cadre local ayant connu des sorts différents selon qu'ils avaient été spécialisés dans les douanes ou les contributions indirectes. Sur quoi le Commissaire général déclara fort justement qu'il importait que « les fonctionnaires de l'ancienne administration unique n'aient pas, après leur assimilation, une situation pécuniaire nettement différente selon qu'ils ont été affectés à l'un ou l'autre des services divisés »; là est bien la preuve que la parité désirable doit porter, selon le principe par nous dégagé ci-dessus, sur les traitements proprement dits.

112. Comme il devait humainement advenir, des recours ont été portés devant le Conseil d'État contre l'opération du reclassement et de l'incorporation; ils furent souvent mal fondés, abusifs; aussi le rejet qu'en fit la haute juridiction a-t-il été un frein heureux aux demandes, qui parfois devenaient exagérées. Nous ne citerons, à titre d'exemple, que ce considérant : « Considérant qu'il résulte de l'instruction que le sieur... a été inscrit avant l'armistice sur une liste de *candidats* à l'emploi de secrétaire de gouvernement, qu'il n'a *jamais été nommé* à cet emploi et n'a, d'ailleurs, pas passé l'examen d'aptitude professionnelle exigé par la législation locale pour pouvoir prétendre audit emploi; qu'il n'est, dès lors, pas fondé à soutenir que son reclassement dans le cadre général aurait dû être effectué en prenant pour base le traitement afférent à l'emploi de secrétaire de gouvernement » (1).

(1) Arrêt Spielmann, 22 juin 1928, *Leb. chr.*, p. 769.

113. Il est vrai, on ne saurait penser de même quant à la manière de l'Administration dans le cas Fennebresque, jugé par arrêt du 13 novembre 1931 (1). Celui-ci révèle, en effet, — abstraction faite de la nullité de forme de l'arrêté pour la cause que nous avons signalée plus haut, — une véritable invalidité au fond de l'acte d'incorporation, faute à lui d'avoir procédé à une assimilation légale du grade et de la fonction de l'agent en cause. Cette méconnaissance de la loi par l'administration ne ressort pas à première lecture des considérants de l'arrêt qui, pour reprendre une expression de M. Delpech, « par une mansuétude de parfaite élégance » ne critique pas au fond les « manœuvres administratives » et se borne à viser la nullité de forme. C'est, en effet, M. Delpech qui, dans sa note très fouillée et complète au *Sirey*, rend attentif à cette invalidité au fond basée sur la méconnaissance de l'identité des fonctions, et nous ne pouvons sans doute mieux faire que de rapporter ici ses raisonnements qui jettent une nouvelle lumière sur toute l'opération de l'assimilation des fonctions. « La mention de l'ancienneté, écrit-il, de l'égalité d'ancienneté, des droits acquis d'après l'ancienneté, bien loin d'aller seule dans le texte, n'y vient qu'après celle de *l'identité des fonctions*; car, en matière de services publics, s'agissant de classes comme de traitements, l'ancienneté n'intervient qu'à égalité de grade réellement possédé et de fonction effectivement exercée. L'Administration était donc inhabile, à peine de détournement de pouvoir, de par l'article 2 de la loi, à décider autrement que d'après la nature objective des *fonctions accomplies* ». Cette analyse démontre quasi péremptoirement que l'Administration ne pouvait pas procéder à l'assimilation des fonctions en accordant au fonctionnaire incorporé un emploi inférieur à celui qu'il remplissait en Alsace et en Lorraine; agir ainsi tendait et revenait à violer la loi. « Faire état (dans ce cas) de « carrière normale », continue l'éminent arrêtiste, c'était n'admettre reclassement qu'à l'ancienneté et ajouter littéralement à la loi; prétendre établir et

(1) *Sirey*, 1932.3.129, avec large commentaire de M. Delpech. — Rpr. *Revue juridique d'Alsace et de Lorraine*, 1932, p. 567, avec note Delpech.

limiter la parité du fonctionnaire parvenu à un grade et à un traitement déterminés « en application du statut local » et de l'agent ayant accompli dans l'administration générale la même carrière « en application du statut français », c'était dissocier la double condition légalement exprimée de la similitude des fonctions et de l'ancienneté à égalité de fonctions et donc diminuer substantiellement la loi. Double contradiction, au total, qui méritait redressement ». En fait, le redressement a été obtenu, mais, ce ne fut point, répétons-le, avec quelque regret de la brièveté de la décision, au titre de la violation au fond de la loi.

Or, celle-ci — et ce sera là notre dernière réflexion relative à l'arrêt *Fennebresque* — est d'autant plus choquante qu'elle est également violation de la chose jugée telle qu'elle l'a été par l'arrêt Roux et autres du 22 janvier 1926 (1), à savoir que l'incorporation doit se faire dans *les mêmes conditions pour tous les fonctionnaires,* quelle que fût leur origine. La seule circonstance atténuante en faveur de la mesure administrative attaquée par le recours *Fennebresque* est qu'elle intervint très peu de temps après l'arrêt du 22 janvier 1926, le 1er avril de la même année, ce qui peut faire supposer que l'autorité compétente n'avait pas encore eu connaissance des arrêts Roux, Tissot, d'Estournelles de Constans et autres du 22 janvier 1926.

114. Des difficultés, dans le même ordre principiel, eurent pour cause cette circonstance, concevable et fréquente, que les fonctionnaires locaux ne trouvaient pas dans le cadre général une administration, ou un service, ou une catégorie de fonctions symétriques de celui ou de celles dont ils faisaient partie dans le cadre de l'ancien *Reichsland.* L'issue en fut aisée. La loi a prévu ou plutôt consacré la solution admise par l'Administration en pareille hypothèse. D'après son article 1er, alinéa 2 : « A défaut de catégories correspondantes dans le cadre général, les traitements des fonctionnaires du cadre local seront fixés d'après la moyenne des nouveaux traite-

(1) *Leb. chr.*, 1926, p. 69.

ments alloués aux fonctionnaires de ce cadre ayant appartenu à la même classe ».

Là encore, à l'aide du traitement, l'opération de l'assimilation a été possible. Le premier décret de reclassement, reproduit plus haut, fournit l'exemple : à l'alinéa 2 de l'article, il est dit que « les *Kasseninspektoren*, etc. de l'ancienne *Landeshauptkasse* n'ayant pas d'équivalents déterminés dans le cadre général, leurs traitements seront calculés *par comparaison* avec ceux des percepteurs ».

Un cas du même genre est celui des *Obereinnehmer* non certifiés ou diplômés ; aucun grade du cadre métropolitain ne convenait exactement à leur situation ; en fait, ils exerçaient les mêmes fonctions que les *Obereinnehmer* d'une classe un peu supérieure ayant passé l'examen. Étant donné qu'il ne restait plus que trois agents de ce grade, très âgés, l'Administration, une fois de plus, avait songé à faire preuve de bienveillance à leur égard et à les traiter comme leurs collègues examinés ; elle se heurta à des protestations du personnel examiné qui n'admit pas cette assimilation ; dans ces conditions, l'Administration se décida à attribuer aux *Obereinnehmer* non certifiés le traitement maximum du grade inférieur (*Assistenten*), augmenté de la différence qui existait dans le régime allemand entre le traitement d'*Obereinnehmer* non certifié et celui d'*Assistenten*. Les traitements ainsi obtenus n'avaient pas leurs correspondants dans la hiérarchie française (1).

Analogue et plus caractéristique s'est présentée l'assimilation des emplois de la Caisse des dépôts de Strasbourg qui n'avaient pas d'équivalents à celle de Paris. Conformément au principe posé par la loi, elle fut basée sur les traitements ; les émoluments nouveaux furent calculés sur la base des anciens traitements, par comparaison avec ceux des anciens fonctionnaires pour lesquels il avait été possible d'établir une assimilation (2).

(1) Une solution toute pareille fut donnée quant à l'assimilation des *Oberrevisoren* dont les traitements furent intercalés entre ceux des *Oberkontrolleur* et des *Oberinspektoren* assimilés.

(2) L'auteur du projet d'assimilation des fonctionnaires de cette administration est conscient de certaines imperfections y contenues ; mais, dit-il, il était difficile de

Plus topique encore est l'exemple des architectes du gouvernement d'Alsace et de Lorraine. A l'intérieur il n'est pas d'architectes fonctionnaires de ce genre. Aussi les traitements proposés n'étaient-ils pas susceptibles de faire l'objet d'une comparaison avec ceux des fonctionnaires du cadre général ; la seule manière d apprécier leur bien-fondé a été de les rapprocher de ceux fixés pour les agents des classes 36 et 37 du cadre local, auxquelles appartenaient les architectes du gouvernement (1).

La question — encore en 1930 — a été soulevée de savoir si les gérants d'agences postales d'Alsace et de Lorraine (2) peuvent être assimilés, en ce qui concerne leurs

présenter un travail exempt de toute critique en présence des différences existant au point de vue du recrutement et des fonctions du personnel ; partant, on s'est efforcé, tout en tenant compte dans la mesure du possible de ces dissemblances, d'établir des assimilations d'après les fonctions remplies et en respectant les droits acquis par les agents des différentes classes ; il est clair que par droits acquis il faut entendre les traitements auxquels les fonctionnaires dont il s'agit avaient droit.

(1) Cf. *Organisation politique, administrative et législation de l'Alsace et de la Lorraine*, 1re partie, p. 160-164, où se trouvent l'énumération de toutes les classes de fonctionnaires.

(2) V. sur le statut juridique des gérants des agences postales le recueil *Dienstanweisungen für Postagenten*, Berlin, 1912, p. 1 à 3, 90 et 91. Notons qu'à l'égard des tiers, ces gérants ont qualité de fonctionnaires, mais qu'envers l'État ce ne sont que de simples salariés. Leur statut mérite l'attention par son originalité. Voici quelques-unes des règles de leur statut : « Les titulaires des agences postales doivent remplir, sous leur responsabilité personnelle, l'ensemble du service à leur agence et, en outre, assurer le service de distribution et de transport des dépêches, lorsque ces derniers services ne sont pas confiés à des agents du service de distribution et de manipulation payés directement par le Trésor. Ils doivent fournir gratuitement les locaux, les meubles et le matériel nécessaires à l'exécution du service, exception faite en ce qui concerne le matériel fourni à titre gracieux par l'Administration (V. l'Instruction sur le service des agences postales). Les frais résultant de l'entretien du bureau sont à leur charge. — Les personnes remplissant déjà d'autres fonctions publiques sont tenues de produire, si la Direction des postes le désire, un certificat délivré par leur administration et attestant que l'autorisation leur est donnée d'exercer le service à une agence postale. — Les titulaires des agences postales sont responsables du service effectué par leurs remplaçants permanents ou temporaires. Conformément à la loi, ils doivent faire assurer, à leurs frais, les personnes qu'ils emploient. — Les titulaires des agences postales reçoivent une rémunération fixe pour l'exécution du service à l'agence. En outre, il leur est payé une somme forfaitaire fixée par la Direction pour les services de distribution et de transport des dépêches, lorsque ces services ne sont pas assurés par des agents rémunérés directement par le Trésor. — Les titulaires des agences postales n'ont pas droit à une pension de retraite. — L'administration des Postes peut licencier les titulaires après un préavis de trois mois. Si un titulaire désire abandonner ses fonctions, il doit le signaler à la Direction, qui fixe la date à laquelle il pourra quitter son service. Les titulaires d'agences postales peuvent être révoqués sans préavis en cas d'irrégularités graves de service. — Ceux des titulaires qui exercent

fonctions, aux facteurs-receveurs du reste de la France. Après examen, il semble bien que non.

Les gérants d'agences postales exercent le plus souvent leur service comme une profession accessoire; on pourrait presque se hasarder à dire que c'est, en quelque sorte, leur violon d'Ingres, car les avantages de cet emploi sont plutôt honorifiques que pécuniaires. Environ 80 % de tous les gérants postaux d'Alsace et de Lorraine ont, en effet, un autre métier qui constitue leur véritable gagne-pain. Cette particularité, à elle seule, suffirait déjà pour ne pas leur conférer la titularisation comme employés de l'État. Mais il y a plus : les candidats ne passent pas de visite médicale lors de leur entrée en fonction et aucune limite d'âge ne leur est imposée, en sorte qu'il y a des gérants, d'une part physiquement inaptes à un emploi d'État, d'autre part âgés de plus de soixante-dix ans. Peu nombreux seraient donc ceux qui réellement pourraient être considérés comme facteurs-receveurs avec droit à pension, en conformité avec la loi du 14 avril 1924. Accorder à ceux-ci le reclassement et l'incorporation au titre de facteur-receveur et exclure les autres de cette opération, serait donc creuser un fossé abrupt entre personnes appartenant à une seule et même catégorie et assurant les mêmes fonctions. — En sus, il y a des gérants postaux qui, jamais, ne se sont occupés du service et qui l'ignorent complètement. Le gérant désigne, en effet, obligatoirement, à l'Administration un remplaçant permanent qui assure le service, en cas d'absence du gérant. Or, dans bien des cas, le remplaçant assure toujours le service sans que le gérant ne s'en préoccupe. D'une manière générale, le remplaçant est un membre de la famille (un frère, une sœur, une fille, une nièce ou quelqu'autre parent), et le gérant, faute de limite d'âge, reste titulaire de l'agence jusqu'à sa mort. Son remplaçant permanent lui succède et désigne, à son tour, un remplaçant permanent. La fonction de gérant d'agence postale a en quelque sorte un caractère héréditaire.

en même temps les fonctions d'employé de chemin de fer, dont ils sont révoqués pour une cause quelconque, sont également destitués de leurs fonctions dans l'administration des Postes ».

Toutes ces considérations prouvent l'impossibilité d'assimiler les fonctions des gérants d'agences postales avec celles des facteurs-receveurs du cadre général. — Il y a donc lieu de maintenir le système local actuel qui donne satisfaction au public et à l'Administration et qui, du point de vue purement théorique, ne manque certes pas d'intérêt.

Article II. — Ancienneté à égalité de services (1).

115. Aux termes de l'article 1er, alinéa 1 *in fine*, « pour le calcul de l'ancienneté, il sera tenu compte des années de service effectif dans la même mesure que pour les agents similaires du cadre général ». La formule est toute simple ; sa mise en œuvre s'est heurtée à la différence des règles d'avancement existant dans les administrations allemande et française ; dans la première, l'avancement était uniquement basé sur l'ancienneté, alors que dans la seconde il se fait à l'ancienneté et au choix. Pour écarter les difficultés qu'aurait pu susciter la dissemblance de ces deux modes d'avancement, soit lors de l'assimilation des traitements, soit lors de l'application ultérieure de la loi du 22 juillet 1923 dont l'article 3 maintient, pour l'avenir, l'avancement automatique à l'ancienneté, l'alinéa 2 *in fine* de cet article prit soin de préciser : « cet avancement automatique sera calculé d'après la moyenne des avancements accordés à l'ancienneté et au choix aux agents de la catégorie correspondante du cadre général ».

116. Pour l'assimilation du point de vue de l'ancienneté, il s'agissait, en somme, de procéder à une répartition par classe des fonctionnaires à incorporer dans le cadre général. Cette opération a été effectuée en se basant sur la durée moyenne des fonctions dans chacun des grades et classes du cadre général ; elle consistait, somme toute, à rechercher la « carrière normale » des agents métropolitains, ou, pour mieux dire

(1) Si la première opération du reclassement que nous avons décrite a pu être appelée l'assimilation des fonctions, la seconde portant sur l'assimilation de l'ancienneté a souvent été, dans la pratique administrative, dénommée plus brièvement « classement » des fonctionnaires locaux.

(l'expression carrière normale pouvant prêter à équivoque), leur avancement moyen annuel. Ainsi, pour le classement des contrôleurs des contributions directes fut calculé, d'après la marche de l'avancement à l'ancienneté telle qu'elle ressortait des nominations effectuées au cours de l'année 1917, le temps moyen passé dans chaque grade et chaque classe de contrôleur dans les anciens départements; puis, ces moyennes connues, fut déterminée entre chaque classe ou grade la part d'augmentation de traitement correspondant à une annuité; enfin, les augmentations partielles étant groupées par périodes triennales, a été obtenu le chiffre des nouveaux traitements revenant aux contrôleurs à l'expiration de chaque période de trois ans.

117. Il va presque sans dire que, d'une manière générale, l'assimilation restait purement théorique pour les premiers échelons de la plupart des grades; le jeu même de l'avancement, selon la loi locale, empêchait qu'il y eût, en fait, des titulaires aux premiers échelons. Aussi l'administration des Douanes, notamment, a-t-elle spécifié que rien ne s'opposait à la création des échelons intermédiaires spéciaux à l'Alsace et à la Lorraine afin de permettre l'assimilation au point de vue de l'ancienneté; et le Conseil d'État a approuvé cette manière de procéder dans l'arrêt Gagelin (1) : « Considérant qu'en attribuant un *échelon supplémentaire de traitement*, en fin de carrière, dont il n'est d'ailleurs pas fait état pour l'avancement en grade, à certains agents du cadre local incorporés dans le cadre général, pour éviter que leur reclassement ne puisse leur porter préjudice, bien que cette mesure n'ait pas été adoptée par la commission consultée sur les modalités de ladite incorporation, le décret du 8 janvier 1925 n'a pas fait une application irrégulière de la loi du 22 juillet 1923 ».

118. Pour déterminer cette « carrière normale », ont été dépouillés habituellement les annuaires relatifs à chaque catégorie de fonctionnaires pour l'année 1917. Le choix de

(1) 17 décembre 1926, p. 1113.

cette année donna lieu, par la suite, à certaines réclamations, pour le motif que la marche de l'avancement s'était sensiblement accélérée au cours des années 1918, 1919, 1920; ce pourquoi les fonctionnaires estimaient qu'il n'y avait plus équivalence entre la situation qui leur était faite et celle dont bénéficiaient leurs collègues métropolitains. Ces prétentions n'ont pas paru susceptibles d'être accueillies.

Il convenait de répondre tout d'abord que les années d'avancement exceptionnel, subséquentes à la guerre, seront suivies pour les agents de l'intérieur d'une période pendant laquelle l'avancement sera à peu près nul; tandis que les agents locaux sont assurés de bénéficier pendant la durée de leur carrière d'un avancement automatique régulier. Si, donc, on avait profité de la situation exceptionnelle acquise pour leur faire franchir d'un seul coup un ou plusieurs échelons, on aurait abouti à cette conséquence que d'ici quelques années, par le jeu de l'avancement automatique, ils dépasseraient leurs collègues de l'intérieur. Le classement devait être fait par comparaison avec une situation normale, et non exceptionnelle.

De plus, comme l'a observé le contrôleur des dépenses engagées du Commissariat général, le reclassement des agents locaux doit être fait une fois pour toutes. On ne pouvait, dès lors, admettre que, chaque année, l'Administration revisât les échelles des traitements locaux pour mettre en harmonie les résultats donnés par l'avancement automatique et ceux donnés par l'avancement irrégulier de l'intérieur. Les comparaisons entre les deux modes d'avancement font apparaître que, pour certaines classes, les agents locaux avancent plus vite qu'à l'intérieur et, pour d'autres, moins vite; dans le premier cas, les intéressés demanderaient à bénéficier immédiatement de la nouvelle échelle, et dans l'autre cas ils objecteraient que leur traitement est fixé pour trois ans et ne peut être réduit. Si on considère, en outre, que les à-coups dans l'avancement métropolitain affectent tantôt une classe, tantôt l'autre, on conçoit qu'il fut impossible de mettre en concordance absolue un tel régime avec le système automatique. En conséquence, accepter une révision du classement annuel

eût amené des controverses inextricables, en particulier pour les administrations à personnel nombreux, et un prolongement indéfini de l'agitation soulevée par les questions de reclassement.

Enfin, il aurait été quelque peu illogique de vouloir, tout en repoussant le système de l'avancement de l'intérieur, faire subir au système d'avancement local des retouches continuelles destinées à le mettre en harmonie avec le premier.

119. Une autre question qui a donné lieu à de sérieuses difficultés, a été celle du point de départ de l'ancienneté.

Ces difficultés avaient pour cause les conceptions différentes que la France et l'Allemagne se font du recrutement de la fonction publique, et en particulier de la période comprise entre l'entrée au stage et la titularisation du fonctionnaire, — période de cinq ou six années, — pendant laquelle l'État allemand avait employé à bon compte (le futur fonctionnaire n'étant pas payé ou fort peu) des forces jeunes dont l'ardeur au travail était stimulée par la perspective de l'avenir fructueux. La vie de fonctionnaire alsacien et lorrain commençait, de la sorte, plus tard que celle de l'agent au service français. Aussi a-t-il semblé juste de tenir compte de cette différence d'âge relativement à la titularisation du fonctionnaire, en opérant à la base de l'ancienneté une correction inspirée de cette particularité (1).

Quelques exemples illustreront ce travail d'adaptation, qui est, d'ailleurs, une conséquence de l'idée que le fonctionnaire local doit être traité comme s'il avait toujours appartenu au cadre général. L'Administration a mis en parallèle la situa-

(1) Les calculs de l'ancienneté ainsi opérés ont pourtant donné lieu à réclamations. Des recours hiérarchiques tendant à la révision de l'ancienneté de service furent rejetés, à l'occasion, comme tardifs, et le recours contentieux contre le sujet déclaré lui-même irrecevable par le Conseil d'État, par le motif qu'un recours hiérarchique (ou gracieux) présenté par un fonctionnaire *après l'expiration du recours contentieux*, et dont l'admission serait susceptible de porter éventuellement atteinte aux droits acquis des autres intéressés, n'a pas pour effet de suspendre l'application de la déchéance du recours devant la haute juridiction administrative, déchéance qui résulte de l'expiration du délai de deux mois (art. 24, loi du 13 avr. 1900) (arrêt Grasser, 22 juill. 1932, *Sirey*, 1932.3.6). Ce n'était qu'application banale, si l'on peut dire, des règles communes des recours.

tion de 70 percepteurs locaux avec celle de 70 percepteurs métropolitains d'âge comparable. Ce rapprochement a fait apparaître que les agents locaux étaient titularisés à un âge plus avancé que leurs collègues métropolitains. Dès lors, pour rétablir l'équilibre, il a suffi d'adopter une solution limitant à deux années la durée de stage n'entrant pas en compte pour le calcul de l'ancienneté de service, c'est-à-dire de calculer les années de services du jour de la titularisation et au plus tard de l'expiration des deux ans après l'examen d'aptitude qui avait conféré à l'agent local le titre d'aspirant-fonctionnaire. De ce fait, en comparant les situations respectives après 9, 15, 21 ans de services, il apparaît que les agents métropolitains et locaux recevront le même traitement net. Les résultats de ce travail d'adaptation sont consignés dans l'article 3 du décret de reclassement reproduit plus haut (1).

Pour les contrôleurs des contributions directes, l'Administration, d'accord avec le personnel, majora d'une manière générale l'ancienneté de telle façon que les fonctionnaires locaux étaient censés entrer dans l'Administration à l'âge de vingt ans. Ils furent ainsi placés dans une situation au moins aussi avantageuse que leurs collègues de l'intérieur, dont les statistiques ont fait ressortir que sur 285 contrôleurs de première classe en 1920, un seul était entré à l'âge de dix-huit ans, 67 à dix-neuf ans, 89 à vingt ans et 128 à vingt et un ans.

Voici deux autres exemples intéressants :

1° Pour les contrôleurs du cadastre, le point de départ de l'ancienneté de service était fixé, comme pour les contrôleurs des contributions directes, à la date de la nomination au grade de contrôleur. Afin de leur accorder des avantages pécuniaires à peu près équivalents à ceux que l'assimilation assurait aux contrôleurs des contributions directes, l'Administration, conformément aux desiderata du personnel, a déclaré que le point de départ de leur ancienneté devait remonter à la

(1) Cf. Décret de reclassement du personnel du cadre local de la Trésorerie générale, *suprà*, p. 81.

date de la délivrance du diplôme de géomètre pour les fonctionnaires soumis à la réglementation antérieure à cette date, et d'après laquelle le diplôme était délivré immédiatement après l'examen professionnel, — alors que depuis 1907 le diplôme n'était délivré que deux ans après, le point de départ est fixé, comme de juste, à une date postérieure de deux années à celle du premier examen professionnel. L'ancienneté de service ainsi obtenue est, en outre, le cas échéant, majorée de la durée du temps passé sous les drapeaux. De cette manière, l'ancienneté de service des contrôleurs du cadastre remonte d'une manière générale à l'âge de vingt-deux ou vingt-trois ans, et l'assimilation avec ce qui se passe dans les départements de l'intérieur paraît, à cet égard, entièrement réalisée.

2° On a recouru à un procédé analogue, toujours basé sur l'équité et l'assimilation aux agents métropolitains, en ce qui concerne les professeurs de l'enseignement secondaire. La titularisation de ces fonctionnaires ne se fait pas immédiatement après l'obtention du certificat d'aptitude, acquis à l'âge de vingt-six ans en général; elle est précédée d'un service en qualité de professeur auxiliaire, service qui ne peut dépasser une durée de trois ans. Les statistiques dressées par les associations professionnelles du cadre métropolitain faisant apparaître l'âge de vingt-six ans comme âge moyen auquel débute l'agrégé sans passer par un service dans le cadre auxiliaire, il a semblé, « en vue de faire disparaître certaines inégalités d'ancienneté existant dans le cadre alsacien et lorrain par suite de la durée jadis très variable du service auxiliaire », équitable de procéder à un reclassement général du personnel local tel que « l'ancienneté de service est fixée lors de la titularisation, au plus tard du premier jour du trimestre suivant la date à laquelle l'intéressé a obtenu le certificat d'aptitude et achevé sa 26° année d'âge ». Ce reclassement, conclut le mémoire de l'Association régionale des professeurs alsaciens et lorrains, a pour conséquence que les professeurs titulaires du cadre local atteindront la première classe de traitement à l'âge de quarante-sept ans au plus tôt.

120. Au travers de ces exemples on peut constater, comme nous l'avons dit plus haut, que l'Administration a eu soin d'accorder aux fonctionnaires locaux une situation autant que possible identique à celle qu'ils auraient eue à l'armistice (on a adopté la date du 1er juillet 1919) *s'ils avaient toujours fait partie du cadre général français* (1). Au demeurant, il est un aspect de cette règle, curieux, naturel, important, qui a été dégagé à propos de l'instruction portant reclassement des agents des Postes et Télégraphes, au cas où un grade dans un service de l'Administration française n'a pas existé avant une certaine date, relativement récente; il était impossible de classer rétroactivement un fonctionnaire dans ce grade *avant* la date où le grade fut institué. « Cette disposition (l'instruction portant reclassement des fonctionnaires des Postes et Télégraphes), dit l'arrêt Troester, ne saurait avoir effet pour la période antérieure à l'institution du grade de rédacteur dans les services extérieurs de l'administration française des Postes et Télégraphes et à l'attribution de ce grade ; considérant que le grade de rédacteur a été institué dans les services extérieurs de l'administration française des Postes et Télégraphes par décret du 13 novembre 1897, qu'il n'a été attribué qu'à partir du 1er janvier 1898, que, dès lors, et bien qu'il ait pu être regardé comme ayant terminé le surnumérariat le 1er janvier 1895, le sieur... n'est pas fondé à prétendre que la décision attaquée, qui lui dénie tout droit à être reclassé fictivement dans le grade de rédacteur avant le 1er janvier 1898, aurait été prise en méconnaissance de la disposition de l'instruction du 13 juillet 1922 » (2).

(1) La loi du 12 août 1931 (*J. off.* du 18 août) tient compte d'un principe analogue, mais inverse :

« *Article unique.* — Le total des annuités valables pour l'avancement et pour la retraite des instituteurs alsaciens et lorrains qui sont entrés dans les écoles préparatoires d'Alsace et de Lorraine avant le 1er août 1914, ont achevé leurs études dans une école normale d'un département autre que ceux du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, sera corrigé à la date de la promulgation de la présente loi de manière à le rendre égal au total des annuités valables pour l'avancement et pour la retraite qui aurait été acquis si les intéressés avaient poursuivi sans discontinuité et achevé leurs études dans une des écoles préparatoires ou dans une des écoles normales d'Alsace et de Lorraine ».

(2) Arrêt Troester, 26 octobre 1928, p. 1089.

121. Un autre point longuement controversé dans l'opération du classement a été la question de savoir s'il fallait tenir compte du temps passé sous les drapeaux. Il est à noter ici, et dans cet ordre d'idées, qu'aucune règle générale n'a présidé au calcul des services militaires rendus à l'armée allemande. Chaque administration a tâché de résoudre le problème de la manière la plus équitable jusqu'à la promulgation de la loi du 20 janvier 1927 (1). Elle a établi l'équivalence, pour les fonctionnaires et agents demeurés Français en vertu du traité de Versailles, des services rendus dans les administrations allemandes et du service militaire obligatoirement accompli dans l'armée allemande avec les services rendus dans les administrations françaises et le service militaire accompli dans l'armée française, sans toutefois (art. 1er) que le temps de service militaire actif légal accompli dans l'armée allemande et entrant dans le décompte des années de service militaire puisse excéder la durée du service militaire actif légal exigé des citoyens français appartenant aux mêmes classes. Elle a donc prescrit la révision de l'ancienneté des fonctionnaires et agents d'Alsace et de Lorraine, en vue de tenir compte de l'équivalence sus-indiquée.

La loi du 20 janvier 1927 n'a pas permis de modifier les assimilations antérieures reconnues à ces fonctionnaires à raison de leur grade : « Considérant que la loi du 20 janvier 1927, sur laquelle est fondée la décision attaquée, et qui a notamment pour objet de déterminer les conditions d'application des bonifications pour services militaires aux fonc-

(1) D. P. 1927.4.225. La loi du 20 janvier 1927 a rendu applicables dans les départements désannexés : l'article 7 de la loi du 1er avril 1923 (D. P. 1923.4.133), relatif au décompte dans le calcul de l'ancienneté du service civil du temps passé sous les drapeaux par les fonctionnaires et agents de l'État; la loi du 31 mars 1924 (D. P. 1925.4.35), concernant l'application aux fonctionnaires et agents de l'État du rappel d'annuité fixé par l'article 7 susvisé ; la loi du 17 avril 1914 (D. P. 1926.4.77) réglant l'entrée en carrière et l'avancement de ces mêmes fonctionnaires et agents démobilisés.

Il serait équitable d'étendre la loi Dessein du 9 décembre 1927 aux fonctionnaires et agents d'Alsace et de Lorraine ayant servi dans une armée autre que l'armée française : le député Michel Walter a déposé, à la première séance du 18 mai 1933, un rapport fait au nom de la Commission d'Alsace et de Lorraine sur la proposition de loi de M. R. Schuman tendant à assurer dans les départements recouvrés l'application des dispositions de la loi Dessein qui attribuent des majorations d'ancienneté aux fonctionnaires ayant appartenu à des unités combattantes.

tionnaires alsaciens et lorrains, ne permettaient, par aucune de ses dispositions, de modifier le reclassement du sieur..., tel qu'il résultait du décret susvisé du 8 janvier 1925; que, d'autre part, le directeur des P. T. T. du département du Bas-Rhin ne pouvait valablement procéder à un nouveau reclassement de l'intéressé, dès lors que les délais du recours contentieux contre le reclassement de 1925 étaient expirés » (1).

ARTICLE III. — **Parité des traitements.**

122. L'identité des traitements des fonctionnaires incorporés et des agents du cadre général est basée sur l'identité (ou plutôt l'analogie) des fonctions et l'identité (ou mieux l'assimilation) de l'ancienneté. La loi du 22 juillet 1923, dans son article 1er, alinéa 2, porte que « les agents du cadre local remplissant les mêmes fonctions et ayant la même ancienneté que les agents du cadre général recevront les *mêmes traitements nets* que ceux-ci ». La circulaire du 8 mars 1924 a expliqué qu'il faut entendre par traitement net le traitement brut réduit de 5 %, pourcentage égal au montant de la retenue légale, que l'article 3 de la loi du 24 avril 1924 a élevée à 6 %.

Cette identité des traitements entre les agents locaux et métropolitains est, en quelque sorte, le *leitmotiv* de toute l'opération du reclassement et de l'incorporation et, somme toute, le but pratique ardemment recherché par le législateur. Elle consiste en ce que dorénavant les traitements de tous les fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine, quelle que soit leur origine, — et sauf les dispositions relatives aux droits pécuniaires des fonctionnaires locaux spécialement réservées par la loi du 22 juillet 1923, — sont calculés d'après l'échelle française et entièrement régis par la législation générale des traitements en vigueur ou à venir dans les autres départements français. Reclasser et incorporer un fonctionnaire d'Alsace et de Lorraine, c'était donc, financièrement parlant, déterminer le traitement mensuel net dont cet agent aurait joui à dater du 1er juillet 1919 — aucune autre date n'a été admise — si,

(1) Arrêt Anglesi, du 22 juillet 1933, *Tribune des fonctionnaires et des retraités* du 23 septembre 1933.

au lieu de débuter dans l'Administration allemande, il avait débuté dans l'Administration française (1). Après l'incorporation, toute différence de traitement entre l'ancien cadre local et les cadres généraux est donc illégale : « Considérant que le décret attaqué ne pouvait attribuer à un fonctionnaire incorporé dans les administrations générales, à un grade déterminé, à compter du 1er janvier 1924, des émoluments différents de ceux attachés à ce grade, en vertu des lois et règlements..., que, dès lors, le sieur... est fondé à demander l'annulation du décret attaqué en tant qu'il lui attribue pour la période comprise entre le 1er janvier 1924 et le 30 juin 1929 un traitement différent de celui de sous-directeur du ministère de la Guerre » (2).

123. Du fait que les sommes nettes reçues effectivement par les fonctionnaires au titre de traitement, ne coïncidaient pas toujours avec celles qu'ils auraient dû recevoir au même titre si le reclassement avait été opéré dès le 1er juillet 1919, les fonctionnaires purent prétendre à la différence entre ces deux sommes; ils la touchèrent sous la forme de rappel (3).

L'allocation de ces rappels, qui parfois se faisait attendre, fut, maintes fois, remplacée provisoirement par des indemnités; étant donné le caractère de celles-ci, il allait de soi que, le jour où le fonctionnaire touchait son rappel, il perdait droit aux indemnités touchées jusqu'alors à ce titre.

Le Conseil d'État (4) en a ainsi décidé à propos de celles, particulièrement importantes, accordées aux comptables gérants des postes : « Considérant que ces indemnités ont présenté le caractère de suppléments de traitements, que le régime de l'indemnité dont s'agit « n'aurait qu'un caractère

(1) Cf. arrêt Troester, précité, p. 115, note 2.

(2) Pour tout ce qui concerne *les traitements des fonctionnaires en France*, cf. le livre portant ce titre de M. Perroux, Sirey, 1933, et notamment la section Ire : *les étapes de la réforme des traitements depuis la guerre*, et la section IV sur *l'évolution des traitements et de leur pouvoir d'achat*.

(3) Arrêt Piry, du 25 juillet 1933, *Tribune des fonctionnaires et des retraités*, 23 septembre 1933.

(4) Arrêt Rollet, du 23 juillet 1929, p. 773.

provisoire »...; que, d'ailleurs, le rapport au Président de la République précédant le décret d'incorporation du 1er octobre 1924 prévoyait que l'indemnité ne pourra, en aucun cas, se cumuler avec les rappels de traitements éventuels, que, dès lors, l'administration, en déduisant du montant des rappels visés par le décret du 1er octobre 1924 les indemnités spéciales touchées par certains percepteurs, s'est conformée exactement aux dispositions des actes ayant institué lesdites indemnités...; qu'en conséquence, le sieur... n'est pas fondé à prétendre que le refus qui lui a été opposé de faire droit à sa réclamation relative au calcul de ses rappels de traitement serait entaché d'excès de pouvoir ».

124. Il est inutile de répéter en cet endroit que les normes posées par la loi quant à l'assimilation des situations des fonctionnaires locaux n'ont pas toujours été susceptibles d'une application rigoureuse. Le contrôleur des dépenses engagées du Commissariat général en a lui-même fait l'aveu; mais cet aveu n'a rien de condamnable; au contraire, il confirme ce que nous disions plus haut de la bienveillance constante qui a présidé aux opérations du reclassement. Si les prescriptions légales n'ont pas toujours été strictement appliquées, ce fut, en effet, pour accorder, en général, au fonctionnaire une classe ou un échelon de traitement dépassant celui auquel aurait conduit l'application littérale de la disposition légale. Le Conseil d'État l'a observé dans l'arrêt Gagelin (1) : « Considérant qu'il résulte de l'ensemble des dispositions de la loi du 22 juillet 1923 qu'en prescrivant dans l'article 1er que les agents du cadre local remplissant les mêmes fonctions et ayant la même ancienneté que les agents du cadre général recevront les *mêmes traitements* que ceux-ci, *le législateur a eu pour objet d'éviter que lesdits agents puissent à aucun moment se trouver défavorisés par rapport à leurs collègues*; qu'en conséquence, cette disposition ne s'oppose pas à ce qu'il soit tenu compte, pour régler leur incorporation, des conditions particulières dans lesquelles les traite-

(1) 17 décembre 1926, p. 1113.

ments du cadre local pour les services administratifs définis se trouvaient déterminés et *n'exclut pas la possibilité d'édicter des modalités jugées nécessaires pour assurer aux intéressés le développement normal de leur carrière* ».

125. Ces cas sont demeurés, comme il était nécessaire, des exceptions, et le contrôleur des dépenses engagées du Commissariat général, en particulier, a su mettre un frein à leur multiplication : celle-ci aurait pu entraîner des inégalités qui eussent elles-mêmes pu devenir choquantes ; cette crainte a équitablement inspiré ce haut fonctionnaire, dont le rôle, en matière de reclassement, a été très important; il s'est toujours élevé contre « tout avancement accordé aux agents dont l'incorporation était envisagée, dans la crainte que ce reclassement ne ratifiât pas les situations de fait qu'un avancement insuffisamment justifié aurait procurées à certains d'entre eux » : se borner à régulariser un état de fait, le reclassement ou l'incorporation aurait perdu toute raison d'être ; jouît-il même d'une situation de fait supérieure à celle à laquelle il avait droit à raison d'une erreur de l'Administration, il ne pouvait prétendre que ce mauvais calcul fait par l'autorité supérieure (le plus souvent dans les avances sur traitements) lui eût conféré des droits pour l'avenir ; il devait s'estimer heureux qu'on ne revînt pas sur le passé. Les avances avaient, d'ailleurs, un caractère essentiellement provisoire et revisable.

De même, d'ailleurs, que les avances affectaient ce caractère, les décrets de reclassement y étaient inhérents, ceux-ci étant, nous l'avons vu, essentiellement provisoires, à la différence des décrets d'incorporation par l'effet desquels le classement dans la hiérarchie française était définitif. Il s'ensuit naturellement que les premiers ne conféraient pas de véritables droits acquis aux fonctionnaires intéressés et que, s'ils étaient modifiés ultérieurement par le décret d'incorporation, conformément aux principes exposés plus haut, le fonctionnaire n'était en aucune manière fondé à prétendre qu'il avait un droit acquis en vertu du décret de reclassement. D'aucuns, sans doute, sont allés jusqu'à intenter, avec

cette prétention, un recours pour excès de pouvoir contre le décret d'incorporation. Mais ici, à nouveau, comme a dit M. Delpech, « la justice du Conseil d'État a remis au point les événements, la conduite des hommes et la donnée de la loi » (1). Sa solution, sur ce point, est très nette : le décret de reclassement a un caractère essentiellement provisoire; son effet devait cesser au moment où le statut des fonctionnaires des départements recouvrés serait déterminé par une loi (2). Les motifs se retrouvent les mêmes dans l'arrêt Seyler (3) : « Considérant que la disposition du décret, sur laquelle le requérant fonde son droit prétendu, a été en tout état de cause abrogée par la loi du 22 juillet 1923, qu'il ressort, au surplus, de l'article 1er du décret invoqué que ce texte réglementaire avait un caractère essentiellement provisoire et devait cesser d'avoir son effet au moment où le statut des fonctionnaires servant en Alsace et en Lorraine serait fixé par une loi ». Implicitement et incontestablement, cette même solution ressort de l'arrêt Huss (4), décidant qu'un fonctionnaire alsacien et lorrain ne saurait, à l'occasion de son incorporation, contester la régularité d'une mesure prise à son égard en 1921 (nomination de rédacteur à commis d'administration) et qu'il n'a pas attaquée dans le délai légal (5). L'arrêt Lachmann argumente sa décision de rejet de la même manière et continue ainsi à défendre la légalité (6).

(1) Cf. note Delpech, *in fine*, sous l'arrêt du 22 janvier 1926, p. 216 (Roux et autres).

(2) Arrêt Morel, 30 juin 1926, p. 657. Voici ses considérants : « Considérant que la disposition susmentionnée du décret du 11 juillet 1922 sur laquelle le sieur Morel fonde le prétendu droit qu'il aurait eu d'être incorporé à compter du 1er juillet 1919 a été, en tout état de cause, abrogée par la loi du 22 juillet 1923...; qu'il résulte, au surplus, des termes mêmes de l'article 1er dudit décret du 11 juillet 1922 que la mesure de reclassement intervenue en faveur du requérant avait un *caractère essentiellement provisoire* et devait cesser d'avoir son effet au moment où le statut des fonctionnaires des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle serait déterminé par la loi ».

(3) 11 juillet 1928, p. 875.

(4) 2 novembre 1928, p. 116.

(5) Voici les termes de l'arrêt : « Considérant que si le sieur Huss estimait que la note du 10 mars 1921 lui faisait grief (de rédacteur il est nommé commis d'administration), il avait la faculté de l'attaquer dans le délai légal par la voie contentieuse, que faute par lui d'avoir exercé dans le délai un recours contre l'acte dont s'agit, il ne saurait actuellement en contester la régularité à l'occasion de son incorporation dans les cadres ».

(6) Voici les termes de l'arrêt qui nous intéressent ici : « Considérant que la dis-

Notons, d'ailleurs, que l'article 49 de la loi du 19 mars 1928 (1) autorise les remaniements de ces reclassements provisoires opérés entre le 1er juillet 1919 et le 31 décembre 1923 : « Pour l'application des articles 1er et 2 de la loi du 22 juillet 1923 relative au statut des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine, dit-il, les décrets incorporant les agents du cadre local dans les cadres généraux seront, si cette mesure n'est pas déjà intervenue, complétés par des dispositions rectifiant, s'il y a lieu, les reclassements provisoirement opérés pour la période comprise entre le 1er juillet 1919 et le 31 décembre 1923 ».

126. Une précision, une disposition particulière, fut mise en la loi du 22 juillet 1923, article 1er, alinéa 2 *in fine* : « Le traitement du personnel des cultes sera déterminé conformément aux crédits alloués par la loi de finances de l'exercice 1923 ». La raison en est, comme on sait, que, dans les anciens départements français, le personnel des cultes, depuis la loi de séparation des Églises et de l'État du 9 décembre 1905, ne constitue plus un corps de fonctionnaires payés par les caisses de l'État. Le principe de l'identité des traitements ne pouvait donc jouer au regard et au profit des ministres des cultes. D'autre part, considérés comme une catégorie spéciale de fonctionnaires sous le régime allemand, ils ne figuraient pas parmi les classes du *Besoldungsgesetz* de 1913, et, pour cette raison aussi, la règle de l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 22 juillet 1923 (2) ne pouvait non plus leur être appli-

position du 11 juillet 1922, sur laquelle le sieur Lachmann fonde le prétendu droit qu'il aurait eu à être incorporé à compter du 1er juillet 1919 a été, en tout état de cause, abrogée par la loi du 22 juillet 1923, dont l'exécution a permis, d'ailleurs, à l'administration d'améliorer notablement la situation de ce fonctionnaire; qu'il résulte, au surplus, des termes mêmes de l'article 1er dudit décret du 11 juillet 1922, que la mesure de reclassement intervenue en faveur du requérant avait un caractère essentiellement *provisoire* et devait cesser d'avoir son effet au moment où le statut des fonctionnaires des départements recouvrés serait déterminé par une loi » (20 mars 1930, p. 322).

(1) *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 259.

(2) Article 1er, alinéa 2, de la loi du 22 juillet 1923 : « A défaut de catégories correspondantes dans le cadre général, les traitements des fonctionnaires du cadre local seront fixés d'après la moyenne des nouveaux traitements alloués aux fonctionnaires de ce cadre ayant appartenu *à la même classe* ».

quée. Force était donc de trouver pour eux une autre base légale, en dehors des critères communément admis. L'imagination du législateur la trouva dans les crédits alloués aux ministres du culte par la loi de finances de l'exercice 1923.

Retracer ici l'histoire complexe des traitements cultuels d'Alsace et de Lorraine depuis le retour des provinces de l'Est à la mère-patrie, ne rentre pas dans le cadre de cette étude (1). Bornons-nous à mentionner que les crédits alloués par la loi de finances du 30 juin 1923 furent proposés par le Conseil consultatif dans sa session de juillet 1921 (2); que le décret du 15 novembre 1923 (3) fixa les traitements cultuels en réunissant les émoluments anciens d'avant l'armistice et les différents suppléments consécutifs postérieurs à cette date en un seul traitement appelé à servir de base au calcul de la pension de retraite; que le décret du 27 février 1926 (4) en fit une nouvelle fixation excluant toute indemnité ou avantage accessoire quelconque; et que celui du 6 février 1928 bonifia une nouvelle fois ces traitements (5). En dépit de tous ces remaniements et bonifications, il est permis de trouver une parcelle de vérité dans cette conclusion du rapport fait au Conseil consultatif en juillet 1921, que « malgré les augmentations prévues, les émoluments du clergé et les pensions qui lui sont assurées resteront très sensiblement inférieurs aux revenus et pensions de tous ceux dont les ministres du culte sont les égaux pour les dépenses faites pour leur instruction et pour leur formation ».

127. Sous ces réserves, et à ne retenir que l'aspect général et la formule initiale de la loi, il reste que l'identité des traitements une fois établie, ceux-ci représenteront le point de départ de l'avancement automatique (article 3, alinéa 2) et

(1) Cf. Delpech, au *Répertoire pratique pour l'Alsace et la Lorraine* de Niboyet, 1925, p. 123-124; Suppl., 1927, p. 102 à 103; — Delpech, *Le régime des cultes*, dans *L'Alsace depuis son retour à la France*, t. I, p. 43.

(2) Procès-verbaux du Conseil consultatif, 3e fasc., p. 142, rapp. Haegy.

(3) *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 629 et s.

(4) *J. off.* du 4 mars.

(5) *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 182.

serviront de base pour le calcul de la pension (article 3, alinéa 1) (1). Il n'est donc plus que de fixer le sens de l'expression « traitement », de remarquer que souvent des indemnités s'ajoutent au traitement, et à ce sujet d'observer, comme l'a fait M. Delpech dans son article sur le *Statut des fonctionnaires* paru dans le volume consacré à *L'Alsace depuis son retour à la France*, que « les décrets de reclassement et d'incorporation ont, en vue du précompte de ce traitement et de la compensation des indemnités éventuellement perçues, apprécié les bénéfices, quelle qu'en ait été la forme, et, pour autant, attaché à ceux-ci ou écarté d'eux le caractère de supplément de traitement, selon leur caractère de continuité, leur but réel de rémunération du personnel et leur inscription au budget de la collectivité maîtresse du service ».

Ce que confirme un arrêt intéressant, l'arrêt Baehr du 11 février 1926 (2), à propos de l'indemnité de logement, tandis qu'il déclare que « le sieur... n'est fondé à prétendre, ni que le traitement servant de base au calcul du montant global minimum des indemnités afférentes à son emploi doit comprendre la valeur du logement en nature, ni que la valeur de ce logement ne doit pas être précomptée sur le montant desdites indemnités ». Nous retrouverons d'ailleurs cet arrêt en parlant de l'indemnité compensatrice.

128. Nous avons ainsi terminé l'examen de la si délicate opération du reclassement et de l'incorporation. Au cours de toute cette étude nous avons essayé de synthétiser les efforts faits par le législateur, l'administration active et la juridiction administrative pour marquer du sceau de l'équité cette procédure sur laquelle reposent toutes les situations actuelles des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine et qui, en raison de sa complexité, et d'après l'excellente expres-

(1) Cf. *infrà*, les développements consacrés aux retraites (n° 240) et à l'avancement automatique (n°s 220 à 229).

(2) Cf. *Leb. chr.*, p. 154; *Rev. jur. d'Alsace et de Lorraine*, 1926, p. 215, avec note Delpech.

sion de M. Delpech, ne pouvait être qu'une « œuvre, selon les circonstances, de mathématique, d'empirisme et de droit » (1).

(1) Cf. l'article sur le *Statut des fonctionnaires*, dans le volume *L'Alsace depuis son retour à la France*, 1932, Comité alsacien d'Etudes et d'Informations.

CHAPITRE II

L'INDEMNITÉ COMPENSATRICE

129. Nous étudions l'indemnité compensatrice avant les règles du statut local maintenues, malgré l'ordre inverse adopté par la loi, parce que, comme l'incorporation, elle s'applique aux agents de toutes catégories servant en Alsace et en Lorraine, quel que soit leur cadre d'origine; elle constitue, de la sorte, une mesure d'unification des cadres.

Le principe en est posé par l'article 5 de la loi du 22 juillet 1923, duquel il faut rapprocher l'article 4 portant suppression des indemnités spéciales aux trois départements recouvrés (1).

SECTION I

Les bénéficiaires de l'indemnité compensatrice.

§ 1. — *Le principe général.*

130. L'article 5, alinéa 1er, assure l'indemnité « aux fonctionnaires de toutes catégories servant dans les trois départements et ne bénéficiant pas ou ayant cessé de bénéficier des indemnités visées à l'article 4 ». La circulaire du 8 mars 1924 précise sa généralité en déclarant qu'il s'applique :

1° Aux fonctionnaires appartenant ou ayant appartenu aux administrations générales, venus servir dans les départements réintégrés après le 1er janvier 1923;

(1) V. *suprà*, 1re partie, chapitre III, p. 51 et s.

2° Aux fonctionnaires du cadre local (ceux que nous appelons fonctionnaires locaux);

3° Aux agents recrutés depuis l'armistice;

4° Aux fonctionnaires qui bénéficiaient précédemment des indemnités spéciales visées à l'article 4 de la loi.

131. Il ressort de cette énumération :

1° Que l'indemnité compensatrice fut allouée à tous les fonctionnaires en service en Alsace et en Lorraine à la veille de la loi du 22 juillet 1923 et à ceux désignés après 1923 — la circulaire précise le point — pour servir dans les départements recouvrés, à dater de la prise de possession effective de leur nouvel emploi;

2° Que sont seuls exclus de son bénéfice, ceux qui n'avaient pas la qualité de fonctionnaire, c'est-à-dire :

a) les agents appartenant à des cadres correspondant à des cadres de l'administration générale où l'emploi ne confère pas la qualité de fonctionnaire;

b) les agents autorisés à exercer leur profession à titre privé en dehors de leur emploi;

c) les agents recrutés en qualité d'agents temporaires ou agents auxiliaires du cadre général, desquels il faut distinguer soigneusement les auxiliaires dits permanents de l'ancien cadre local assimilés aux stagiaires par l'article 3, alinéa 3, de la loi de 1923. L'article 186 de la loi de finances du 13 juillet 1925 a, quant à eux, modifié la règle initiale, en déclarant « les indemnités compensatrices de 8 % et de 16 % prévues à l'article 5 de la loi du 22 juillet 1923... applicables aux auxiliaires permanents des services locaux d'Alsace et de Lorraine » (1). Cette disposition légale augmenta donc encore les catégories des bénéficiaires de l'indemnité compensatrice.

(1) Cf., à cet égard, l'intervention antérieure à la loi du 13 juillet 1925 faite à la Chambre des députés par M. Georges Weill lors de la discussion du budget d'Alsace et de Lorraine : « Dans de nombreuses administrations il se trouve que les auxiliaires permanents recrutés depuis l'armistice font exactement la même besogne que les fonctionnaires titularisés; ils ont souvent des qualités supérieures, mais se voient moins bien traités que ceux-ci en raison d'une lacune que le ministère des Finances a voulu découvrir dans la loi du 22 juillet 1923 » (on trouvera une reproduction intégrale de cette intervention dans la *Revue scolaire d'Alsace et de Lorraine* de 1925, p. 45 et s.).

L'Administration a d'ailleurs jugé que dans certains cas les auxiliaires temporaires, à raison de leur fonction et de leur situation, avaient tout autant droit à l'indemnité compensatrice que leurs collègues auxiliaires permanents : aussi bien, une note du président du Conseil, en date du 27 novembre 1925, invite les administrations locales à n'apporter aucun retard « au versement des indemnités compensatrices allouées par l'article 186, alinéa 1er, de la loi du 13 juillet 1925 pour ce qui concerne les employés auxiliaires rétribués par l'État en Alsace et en Lorraine, même s'ils n'appartiennent pas au service permanent, pourvu qu'ils soient rémunérés par des émoluments mensuels, suivant un tarif national, et qu'ils remplissent les conditions réglementaires pour être admis au bénéfice des indemnités générales de cherté de vie, de résidence et de charges de famille ». Ainsi le nombre des bénéficiaires de l'indemnité compensatrice se trouve à nouveau, mais à vrai dire équitablement, accru (1).

132. Il en résulte aussi que deux conditions sont nécessaires pour l'obtention de l'indemnité :

1° La qualité de fonctionnaire (ou, suivant les assimilations ci-dessus, d'auxiliaire permanent et d'auxiliaire temporaire, sous certaines conditions) et

2° L'exercice de la fonction dans un des trois départements recouvrés. Il est logique que, pour les fonctionnaires venant à cesser leur service dans les départements recouvrés avant le terme du délai pendant lequel l'indemnité est allouée, l'indemnité compensatrice prenne fin à la date fixée pour cette cessation du service. La circulaire de 1924, d'ailleurs, l'a noté; elle a ajouté, un peu plus loin, qu'au cas de fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine simplement envoyés en mission

(1) Citons encore l'article 47 de la loi du 19 mars 1928 (*B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 259) portant que : « Le bénéfice des dispositions de la loi du 3 août 1927, allouant aux agents et ouvriers des chemins de fer d'Alsace et de Lorraine, ainsi qu'aux ouvriers des manufactures de l'État, dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, une indemnité compensatrice des difficultés inhérentes à la dualité des langues et au régime spécial, est étendu aux ouvriers et ouvrières de toutes catégories rétribués sur le budget de l'État. — Le bénéfice des dispositions de l'article 28 de la loi du 6 mars 1926 est étendu aux employés de l'État de toutes catégories rétribués sur le budget de l'État ».

dans les autres départements ou à l'étranger, le droit persiste.

133. Cette disposition nous paraît également applicable aux fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine faisant un stage dans les départements de l'intérieur, tels en particulier les membres de l'enseignement primaire et secondaire. Les autorités administratives justifient cette solution en déclarant que les fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine, même s'ils ne résident pas dans ce territoire, n'en restent pas moins fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine et, à ce titre, soumis au statut de la loi du 22 juillet 1923, y compris les dispositions qui visent le droit à l'indemnité compensatrice.

Juridiquement, cette solution peut être contestée. En effet, l'article 3 envisage l'hypothèse de fonctionnaires locaux allant exercer un emploi dans un département autre que ceux recouvrés à l'armistice; et il énumère les règles du statut local dont continueront à bénéficier les fonctionnaires locaux; or, nulle mention n'est faite, dans cette énumération, de l'indemnité compensatrice. D'autre part, l'indemnité compensatrice nous est apparue comme une indemnité particulière aux fonctionnaires servant en Alsace et en Lorraine, un supplément de traitement à raison de l'exercice de la fonction en cette partie du territoire national; or, dans les départements de l'intérieur ne se rencontre aucune des justifications de l'indemnité compensatrice : il suffit de savoir le français et de connaître la législation française; de plus, les impôts communaux ne pèsent pas du même poids qu'en Alsace et en Lorraine sur le budget du fonctionnaire, à condition, bien entendu, que la mission (et nous excluons du même coup le stage qui est de plus courte durée) dépasse au moins un an.

La seule considération susceptible d'intervenir en faveur du maintien de l'indemnité compensatrice aux fonctionnaires locaux appelés à servir « à l'intérieur » est qu'ayant fait leurs études en allemand ils ont plus de difficultés à exercer leurs fonctions en faisant usage exclusif de la langue française qu'à les accomplir en Alsace et en Lorraine où le dialecte, en particulier dans les emplois subalternes, tient

toujours un rôle prépondérant. Mais cette raison a perdu de sa force depuis que les cadres administratifs sont remplis par des générations ayant passé par l'école française.

Il reste, en tout cas, que la généralité de la loi concernant l'indemnité compensatrice ne doit souffrir aucune exception. Des dispositions spéciales édictées par la loi en faveur des magistrats et du personnel enseignant et scientifique de l'Université ne dérogent en rien à ce principe.

§ 2. — *Les statuts particuliers.*

Article I. — Magistrats de l'ordre judiciaire.

134. Dans son rapport du 29 décembre 1922 (1), M. l'abbé Muller déclare avoir ajouté au projet un article nouveau (l'article 6) relatif aux magistrats, « pour bien spécifier » qu'ils seront régis par la nouvelle loi. Ce n'est point cette disposition, dans son ensemble, qui nous préoccupe dans ce chapitre, mais plutôt les alinéas relatifs aux indemnités allouées aux magistrats. L'alinéa 2 reconnaît l'indemnité de fonctions aux magistrats ressortissants de la Cour d'appel de Colmar et ne touchant pas les indemnités de séjour et de logement allouées par les décrets de 1918-1919 aux fonctionnaires venus de l'intérieur; pour faire disparaître cette infériorité d'avantages, le législateur leur a alloué une indemnité dite de fonctions.

L'article 9 de la loi du 21 avril 1921 (2) sur l'incorporation dans les cadres de la magistrature française du personnel d'Alsace et de Lorraine en fixait le montant au quart du traitement, sans qu'il pût dépasser 3.000 francs par an. Purement et simplement supprimée, sans discussion, par l'article 21 de la loi de finances du 16 juillet 1921 (3), elle fut

(1) *J. off.*, 1922, Ch. dép., sess. extr., Doc. parl., p. 676.

(2) Article 9, loi du 21 avril 1921 (*J. off.*, 22 avr. 1921) : « Les magistrats titulaires du ressort de la cour actuelle de Colmar, quelle que soit leur origine, recevront, outre les indemnités légales de résidence et de charges de famille, une indemnité de fonctions qui sera du quart du traitement, sans pouvoir dépasser 3.000 francs par an. — Cette indemnité ne sera pas sujette à retenue pour la retraite. Elle ne se cumulera point avec les indemnités temporaires allouées aux magistrats français nommés en Alsace et en Lorraine avant le 1er janvier 1920 ».

(3) Article 21, loi de finances du 16 juillet 1921 (*J. off.*, 1921, p. 8268) : « L'in-

« remplacée » — le mot est abusif — par le supplément de traitement accordé à tous les magistrats de France par l'article 57 de la loi de finances du 30 avril 1921. Aussi, au cours des travaux préparatoires de la loi sur le statut des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine, sembla t-il équitable à la Commission d'Alsace et de Lorraine de la rétablir, à compter du 1er août 1921, sa suppression étant, d'ailleurs, prévue par la loi de 1923 elle-même, à la même date que les indemnités de séjour ou de logement, pour être remplacée par l'indemnité compensatrice. Les magistrats alsaciens et lorrains ont donc touché un rappel représentatif de l'indemnité de fonctions et, à dater du 1er janvier 1923, étaient totalement assimilés aux autres fonctionnaires quant à l'indemnité compensatrice.

Somme toute, l'article 6 de la loi du 22 juillet 1923 n'a fait que préciser une situation qui découlait de textes antérieurs, notamment de l'article 10 de la loi susvisée du 21 avril 1921 qui prévoit l'application aux magistrats de la loi à venir sur le statut des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine; il s'est borné, en quelque sorte, à ressusciter l'indemnité de fonctions pour les magistrats alsaciens et lorrains sous la forme de rappels.

ARTICLE II. — **Personnel enseignant et scientifique de l'Université.**

135. L'article 9 de la loi du 22 juillet 1923 mit provisoirement hors l'application des dispositions de l'article 4 de cette même loi le personnel enseignant et scientifique de l'Université, jusqu'à la promulgation d'une loi ultérieure pour déterminer son statut particulier.

Ce texte engageait trois situations :

a) Le personnel du cadre général nommé à l'Université avant le 1er janvier 1920 conserve, même après la loi du 22 juillet 1923, le bénéfice des indemnités spéciales à l'Alsace et à la Lorraine, égales au moins au tiers du traitement. « Il

demnité de fonctions accordée aux magistrats titulaires du ressort de la Cour de Colmar par l'article 9 de la loi du 21 avril 1921 est supprimée à dater de la promulgation de la présente loi et remplacée par l'indemnité prévue à l'article 57 de la loi de finances du 30 avril 1921 ».

est raisonnable, exact, écrit M. Delpech, de penser que le terme « traitement », employé sans précision, doit s'entendre du traitement brut, envisagé avant la retenue et, par suite, en ce sens que les suppléments ultérieurs, donnant ou non lieu à retenue, doivent entrer en compte pour la fixation du taux proportionnel de l'indemnité ». Les augments de traitements alloués par la loi du 30 avril 1921, bien que non soumis à retenue par l'article 70, doivent apparemment entrer en compte pour le calcul de ces indemnités.

b) Le personnel des départements dits de l'intérieur, nommé après le 1er janvier 1920, perçoit, depuis le 1er novembre 1923, en application de l'article 5 de la loi sur le statut des fonctionnaires, une indemnité compensatrice de 16 % du traitement, à laquelle s'adjoint l'indemnité (1.200 francs) de résidence à Strasbourg, non allouable à la première catégorie.

c) Le personnel du cadre local touche 8 % à titre d'indemnité compensatrice et en outre l'indemnité de résidence.

136. Dans la réalité des choses, comme l'indique judicieusement M. Delpech au *Répertoire Niboyet* (1) « ces situations sont moins dissemblables que d'apparence ». L'établissement de l'indemnité compensatrice de 16 % a, en effet, rapproché le montant des accessoires du traitement alloué aux différentes catégories du personnel, notamment ceux des fonctionnaires du cadre général nommés avant et après le 1er janvier. L'indemnité compensatrice, augmentée de l'indemnité de résidence, atteint ainsi, en bien des cas, 25 % du traitement, pourcentage qui n'est pas trop éloigné des 33 % du décret du 6 mai 1919 (2).

Néanmoins, cette heureuse coïncidence des faits n'a pas empêché le personnel en cause de réclamer l'avantage définitif et général d'une indemnité compensatrice particulière,

(1) Cf. Delpech, au *Répertoire pratique de droit et de jurisprudence d'Alsace et de Lorraine* (Niboyet), t. II, 1925, p. 757, n° 49.

(2) Au demeurant, il est à noter que ce taux de 33 % n'existe plus et a été remplacé par une disposition de la loi de finances du 31 mars 1926, article 28. Cf. Delpech, *Statut du personnel enseignant et scientifique de l'enseignement supérieur*, 2e éd., 1931, p. 494.

dite de fonctions, égale à 33 % du traitement et destinée à compenser les conditions de la vie et du service spécialement onéreuses à Strasbourg. Le Conseil consultatif d'Alsace et de Lorraine s'occupa de la question dans sa séance du 11 avril 1924 (1). M. le Recteur Charléty y défendit le taux de 35 % pour l'indemnité dite de fonctions. Mais ce vœu demeura sans suite immédiate. La question spéciale des indemnités ne fut réglée par voie législative qu'en 1926.

137. Celle, plus générale, y avait été mêlée par le Conseil, à la même occasion, de l'introduction de la législation française de l'enseignement supérieur et de l'institution pour l'Université de Strasbourg d'une organisation définitive. Ce vœu ne faisait, au surplus, que reprendre les arguments avancés au cours des travaux préparatoires de la loi du 22 juillet 1923; il n'a point abouti en son entier (2).

138. S'agissant de l'indemnité de fonctions, les travaux législatifs ont eu des résultats plus positifs. Elle a été allouée par l'article 28 de la loi de finances du 31 mars 1926 (3). Moins fragile, sans doute, au fond qu'il ne l'est en sa forme d'article de loi de finances, il accorde une indemnité spéciale de fonctions non soumise à retenue, sans limites de durée, à compter du 1er juillet 1925, aux professeurs, agrégés, chargés de cours, maîtres de conférences, chefs de travaux, préparateurs, ainsi qu'au personnel scientifique de l'Observatoire et du Service de la carte géologique (4). Le montant en est fixé au quart du traitement brut. Elle est exclusive de toute autre indemnité,

(1) *Recueil des procès-verbaux du Conseil consultatif*, 11 avril 1924, p. 173.

(2) M. l'abbé Muller, dans la séance du 23 février 1923 (Ch., Doc., 1923, p. 442), insistait déjà sur le « rôle de tout premier ordre qui incombe à l'Université de Strasbourg » et qui nécessite pour son personnel enseignant et scientifique un statut définitif et bien déterminé. Malheureusement tous ces efforts, aussi convaincus et bien fondés qu'ils fussent, n'aboutirent pas, et aujourd'hui encore on peut réclamer pour l'Université de Strasbourg tout entière ce que M. le sénateur Pfleger, alors qu'il visait uniquement la Faculté de Médecine, a consigné dans une *Question écrite* du 7 février 1933 : « Ne serait-il pas indiqué de donner, en accord avec la présidence du Conseil, à cette Faculté, enfin, le statut qu'elle réclame depuis longtemps et sans lequel elle ne pourra pas vivre? » (*Question écrite* du 7 févr. 1933, *J. off.*, Sénat, Déb. parl., p. 135).

(3) Cf. Delpech, *Code administratif*, p. 823.

(4) Ce service n'existe plus, aujourd'hui, à titre distinct.

même de droit local, payée par l'État, exception faite de l'indemnité de résidence, de celle pour charges de famille et de celle accordée par la loi du 18 octobre 1919 (article 9) pour services extraordinaires (1).

Ajoutons que la loi du 27 décembre 1927, article 77, alinéa 4, applique la majoration de 2 % à l'indemnité spéciale des professeurs d'Université, sans que toutefois le montant de l'indemnité puisse dépasser 30 % du traitement brut.

139. Dans le rapport fait à la Chambre des députés, le 8 décembre 1932 (2), M. de Lasteyrie a repris les arguments en faveur de l'allocation de cette indemnité de fonctions, demande son maintien, malgré la crise budgétaire et la convenance des économies : il la déclare fondée sur « les conditions toutes particulières dans lesquelles se trouve l'Université de Strasbourg... A la frontière des Marches de l'Est, elle est un centre désigné pour l'échange des idées entre la France et l'Allemagne, un foyer incomparable pour le rayonnement de la culture française en Germanie et dans toute l'Europe centrale. Au temps de la domination allemande, le Reich voulait en faire un des centres principaux de la propagande germanique. A cet effet il s'était préoccupé d'attirer et de garder à Strasbourg des savants renommés; il leur concédait, par mesure individuelle, des avantages pécuniaires importants ». A partir de 1918 un nouveau rôle, plus conforme à la volonté de la population alsacienne et lorraine, incombant aux différentes Facultés redevenues françaises, pour leur permettre de le remplir avec le plus de bonheur possible « il était nécessaire de leur attribuer une situation privilégiée... Il paraît absolument impossible de retirer à l'Université de Strasbourg le régime spécial dont elle bénéficie actuellement. Les professeurs éminents qui, depuis l'armistice, ont accepté de prêter leur concours à l'Université, ont pleinement réussi dans la mission qui leur incombait. Ce serait une lourde

(1) Cf. Delpech, au *Répertoire pratique de droit et de jurisprudence d'Alsace et de Lorraine* (Niboyet), supplément pour 1925, p. 133.

(2) *J. off.*, Ch. dép., 2e session extraordinaire 1932, annexe à la séance du 8 décembre 1932, n° 1004.

faute que de les décourager, que de compromettre leur recrutement en leur retirant les avantages matériels qui leur ont été promis ». Si on a réussi en première heure à attirer à l'Université de Strasbourg des professeurs de tout premier ordre, il convient de tout faire pour maintenir à l'avenir ce niveau, soit en gardant ces éminentes personnalités, soit en comblant par des intelligences d'égale valeur les lacunes que l'on a déjà à regretter. Le maintien de l'indemnité de fonctions aux membres de l'enseignement supérieur est certainement un des points de la politique tendant à conserver son prestige à l'Université de l'Alsace française; il est heureux que ce point de vue ait été défendu devant le Parlement.

SECTION II

Les raisons, la durée, le taux de l'indemnité compensatrice.

§ 1. — *Les raisons de l'indemnité.*

140. La raison de l'indemnité compensatrice ressort de sa qualification même : elle est compensatrice des particularités et des difficultés inhérentes à l'exercice d'une fonction publique en Alsace et en Lorraine.

Il découle immédiatement de cette définition que les fonctionnaires servant en Alsace et en Lorraine conserveront leur droit aux indemnités allouées par l'État, les départements ou les communes conformément aux lois générales en vigueur; l'article 5, alinéa dernier, a d'ailleurs soin de le spécifier.

141. Cette indemnité, instituée par l'article 5 de la loi de 1923, compense d'abord les avantages pécuniaires accordés jusqu'en 1923 aux fonctionnaires en service dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. Ces indemnités, dont nous avons parlé plus haut et dont l'indemnité de séjour était la plus représentative, seront supprimées à dater « du premier du quatrième mois qui suivra la promulgation de la loi », c'est-à-dire à partir du

1er novembre. La circulaire ministérielle du 8 mars 1924 (1), relative à l'application de la loi du 22 juillet 1923, ayant rappelé le but de cette loi « de faire disparaître dans toute la mesure du possible l'existence d'un régime particulier aux trois départements recouvrés », traite de la suppression de toutes indemnités ou fractions d'indemnité locales à la date du 1er novembre et de la révision, à compter de la même date, de toutes indemnités ou fractions d'indemnité allouées à titre professionnel (ex. : indemnités aux percepteurs en remplacement de remises non allouées) ou personnel (ex. : indemnité à un ingénieur des Ponts et Chaussées pour participation aux travaux des dommages de guerre), pour la déclarer sujette, quant au principe, au taux et même à la qualification des indemnités de la législation générale, en particulier de l'article 9 de la loi du 18 octobre 1919 applicable aux indemnités des départements reconquis à partir du 1er novembre 1923; et elle ajoutait, pour faire saillir le lien entre le but nouveau et les modes d'exécution, que les paiements de ces indemnités effectués postérieurement à cette date à titre transitoire, sur le pied ancien, seraient déduits ou précomptés sur les sommes réellement dues d'après la nouvelle réglementation.

142. Cependant, l'indemnité compensatrice n'a pas pour unique objet de compenser lesdites indemnités. La preuve en est qu'elle s'adresse à *tous* les fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine, donc à ceux mêmes du cadre général venus après 1920 et aux fonctionnaires du cadre local qui ne touchaient aucune indemnité spéciale jusqu'en 1923. La raison en est qu'elle entend être compensatrice, comme le dit la loi elle-même, « des difficultés inhérentes à la dualité des langues et au régime spécial des trois départements », par quoi il faut entendre notamment la double législation et la charge considérable des impôts communaux. Ce sont là, en effet, les considérations qui la justifient aujourd'hui encore à l'égard de tous les fonctionnaires en Alsace et en Lorraine,

(1) *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 148.

la dualité des langues et des législations y rendant leur tâche plus difficile et délicate que dans les autres départements.

143. D'une part, le risque existe que, le jour où, pour raison d'économie (1) ou toute autre, serait supprimée l'indemnité dans un délai relativement rapproché du changement de régime, certains fonctionnaires d'origine alsacienne ou lorraine ne fissent plus le moindre effort pour s'exprimer en langue française dans leur vie professionnelle, ce qui, à vrai dire, nuirait au prestige de l'Administration française dans les départements reconquis. Par contre, il n'est pas moins opportun que les fonctionnaires venant de l'intérieur aient ou acquièrent quelque connaissance de la langue allemande, attendu, comme le dit très exactement M. de Lasteyrie, que si « la diffusion du français a fait au cours de ces dernières années des progrès considérables dans la plus grande partie de l'Alsace, l'allemand demeure d'un usage courant ». Il est intéressant et nécessaire, à cet égard, d'indiquer ici que, les grandes mises à part, à peu près toutes les communes du Bas-Rhin et de la Moselle correspondent en langue allemande, non pas tant parce que le greffier possède imparfaitement le français, mais parce que le maire et les conseillers municipaux l'ignorent ou à peu près; aussi bien, les sous-préfets des arrondissements ne peuvent-ils travailler utilement sans savoir l'allemand. Sont, du reste, dans le même cas les chefs de division des préfec-

(1) Cf. à ce sujet : *Question du 29 novembre 1932*, par laquelle M. le député J. Rossé demande à M. le ministre du Budget quel est le montant des sommes dépensées pendant l'année budgétaire 1931, pour chacun des ministères, à titre d'indemnité compensatrice des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine, en application de la loi de finances du 27 décembre 1927. — *Réponse* : La dépense globale afférente au paiement des indemnités compensatrices allouées aux fonctionnaires du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, en vertu des dispositions de l'article 77 de la loi du 27 décembre 1927, s'est élevée, pour l'année 1931, à 72.114.807 francs pour les personnels civils, et à 18.327.620 francs pour les personnels militaires. A ces sommes il convient d'ajouter la dépense correspondant au paiement des indemnités en question, d'une part, aux agents du service d'exploitation industrielle des tabacs (2 millions 565.000 fr.), d'autre part, aux agents et ouvriers des chemins de fer d'Alsace et de Lorraine (50 millions de francs). Le montant total des sommes à la charge de l'État atteint le chiffre de 143.007.427 francs. Rpr. *Revue scolaire d'Alsace et de Lorraine*, 1933, n° 8, p. 219.

tures et les fonctionnaires des finances de Strasbourg, par exemple, où se présentent et viennent se renseigner des retraités — anciens éclusiers ou gardes-forestiers entre autres — ne comprenant pas la moindre phrase française. Cette situation n'est pas destinée à changer grandement avant 10 ou 20 ans. Par où il apparaît que le facteur linguistique, s'il n'est pas essentiel, contribue à tout le moins pour une large part à justifier l'indemnité compensatrice (1).

144. D'un autre côté, il n'est pas moins certain que l'existence de la double législation, si elle tend ou aboutit toujours à disparaître à la longue et faire place à une législation unique, celle du pays annexant, garde au moins un temps son importance, étant source de difficultés et raison d'indemnité compensatrice. Comme le dit encore M. de Lasteyrie, « pour exercer convenablement leurs fonctions, les magistrats, les agents des préfectures ou des finances doivent avoir une connaissance approfondie de la législation locale; celle-ci se juxtapose à la connaissance indispensable de la législation française ».

145. Enfin, un aspect particulier du maintien de la législation locale est constitué par le régime fiscal (2) : les impôts communaux y diffèrent sensiblement du régime en vigueur dans le reste de la France, en ce sens qu'il est bien plus onéreux pour les contribuables; les charges sont spécialement lourdes dans les quatre grands centres de Strasbourg, Colmar, Metz et Mulhouse. Ces villes, ayant des budgets beaucoup plus élevés que les villes d'importance analogue des autres départements, ont dû imposer à leurs contribuables une taxation beaucoup plus lourde, et la loi allemande qui continue à les régir accordant aux municipalités

(1) Notons à ce sujet que déjà avant la guerre mondiale, de 1908 à 1913, un instituteur touchait à l'école bilingue élémentaire de Rombach-le-Franc, arrondissement de Ribeauvillé, une indemnité annuelle compensatrice des difficultés inhérentes à la dualité des langues (Sprachenzulage) qui était de 200 marks, ce qui faisait 16 2/3 % du traitement initial (1.200 marks). — Les mêmes causes appellent donc toujours les mêmes effets. Cf. *Revue scolaire d'Alsace et de Lorraine*, 1933, p. 40.

(2) Cf. à son sujet : Laufenburger, *Cours d'économie alsacienne* (Sirey, 1930, p. 209-219), et G. R. Mahl, *Étude du système des impôts locaux en Alsace et en Lorraine*, Thèse Strasbourg, 1933.

la plus large autonomie, elles ont tout naturellement profité de celle-ci pour donner à leurs services publics un développement dont les habitants se montrent fiers, à juste titre, sans toutefois se rendre bien compte qu'ils fournissent eux-mêmes, de leurs contributions dont ils se plaignent, les fonds nécessaires à l'organisation et au fonctionnement de ces services.

Bien plus, la plus grande partie des ressources municipales provenant des centimes additionnels à l'impôt sur les traitements et à l'impôt sur les professions, il apparaît, en dernière analyse, que les impôts locaux pèsent d'une façon particulièrement lourde sur les fonctionnaires et salariés d'une part, les commerçants et industriels d'autre part (1).

La relation de cause à effet entre les impôts locaux et l'indemnité compensatrice allouée aux fonctionnaires en Alsace et en Lorraine est indiscutable; elle ressort d'une manière évidente du fait que les officiers et les militaires non officiers à solde mensuelle, en résidence en Alsace et en Lorraine, dès lors qu'ils ont été soumis au régime des impôts locaux par la loi du 24 janvier 1930 (2), ont bénéficié de l'indemnité compensatrice à dater du 5 octobre de la même année. Poursuivre cette idée et les observations amène, de la sorte, à cette conséquence un peu inattendue peut-être, mais juste, que l'État, par l'allocation de l'indemnité compensatrice, aide le fonctionnaire à payer les impôts municipaux.

146. Quoi qu'il en soit, ces considérations successives plaident — de même que pour l'indemnité de fonctions des universitaires — en faveur de l'allocation de l'indemnité compensatrice aussi longtemps que la période transitoire d'assimilation ne touchera pas à sa fin; tant que celle-ci durera, l'indemnité compensatrice fera partie intégrante du traite-

(1) M. Mahl écrit notamment, *op. cit.*, p. 11 : « Les charges sont supportées par des classes sociales différentes suivant les deux législations. En comparant une classe sociale d'Alsace et de Lorraine à la même classe sociale des anciens départements, on aperçoit souvent des anomalies. Ainsi, les salariés d'Alsace et de Lorraine (fonctionnaires, employés, pensionnés, ouvriers) acquittent en moyenne plus du double d'impôts directs locaux que la même classe résidant dans les anciens départements ».

(2) *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 226.

ment touché par les fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine. Nous sommes ainsi amené à nous demander pour combien de temps la loi a institué l'indemnité compensatrice.

§ 2. *La durée de l'indemnité.*

147. L'indemnité compensatrice avait été allouée, selon l'article 5 de la loi de 1923, à compter du 1er janvier 1923, et pour un délai de 5 ans, donc jusqu'en 1928. Ce laps de temps fut prorogé pour une nouvelle période de 5 ans, à dater du 1er janvier 1928, par l'article 77 de la loi de finances du 27 décembre 1927 (1), sans que dorénavant fût maintenue ou faite, quant au taux, distinction entre fonctionnaires du cadre local (ayant touché 8 %) et ceux du cadre général (ayant touché 16 %).

148. Le délai de 5 ans ouvert par la loi du 27 décembre 1927 expirait le 31 décembre 1932. Ainsi la question du renouvellement de l'indemnité s'est posée au Parlement lors du vote du budget de 1933. Celui-ci n'ayant pas été voté à temps, des douzièmes provisoires successifs ont réglé les questions budgétaires des premiers mois de 1933, et tour à tour ouverts, sans qu'une modification fut tentée ou concevable, les crédits nécessaires à l'allocation de l'indemnité compensatrice. M. de Lasteyrie, dans son rapport relatif au budget d'Alsace et de Lorraine à la Chambre des députés le

(1) *J. off.*, 28 décembre, p. 13073 ; voici les termes de cet article : « A compter du 1er janvier 1928 et pendant un délai de 5 ans, une indemnité compensatrice des difficultés inhérentes à la dualité des langues et au régime spécial des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle sera accordée aux fonctionnaires de toutes catégories servant dans les trois départements, ainsi qu'aux employés visés à l'article 186 de la loi de finances du 13 juillet 1925 et à l'article 28 de la loi de finances du 6 mars 1926. — Cette indemnité sera de 16 % du traitement. Elle sera majorée en faveur de ses bénéficiaires pères de famille de 2 % du traitement pour chaque enfant effectivement à leur charge au delà du troisième, sans toutefois que l'indemnité totale puisse dépasser 25 % du traitement. — La majoration de 2 % prévue à l'alinéa précédent sera attribuée dans les mêmes conditions aux mères de famille bénéficiaires de l'indemnité compensatrice, lorsque la charge des enfants leur incombe effectivement. — La majoration de 2 % prévue aux alinéas précédents s'appliquera à l'indemnité spéciale de fonctions de 25 % du traitement brut, créée au profit du personnel enseignant et scientifique de l'Université de Strasbourg par l'article 28 de la loi de finances du 31 mars 1926, sans toutefois que le montant total de l'indemnité puisse dépasser 30 % du traitement brut ».

8 décembre 1932, a défendu, au nom de la Commission des finances, le maintien de l'indemnité compensatrice, motif pris de ce que les raisons qui en avaient déterminé le principe « n'ont rien perdu de leur valeur » : la dualité des langues et de la législation continue à imposer aux fonctionnaires des difficultés spéciales; la réforme des impôts locaux, tentée par la loi du 10 avril 1932 (1) sur l'initiative de M. Nominé, est à peine entrée en application, et ses répercussions exactes risquent, au surplus, d'être troublées par l'article 13 de la loi ouvrant, en cas d'insuffisance des ressources communales, la faculté d'augmenter le nombre des centimes additionnels dans les limites nécessaires, donc de contrebalancer et d'annuler dans certains cas, à Strasbourg par exemple, les dégrèvements accordés par la loi.

149. Il ressort en tout cas de statistiques récentes que, du fait de la loi Nominé, la diminution des impôts, très appréciable pour les petits traitements, est bien moins sensible pour ceux d'une certaine importance, et il reste hors de doute que les impôts locaux vont continuer à peser lourdement sur le traitement des fonctionnaires, et que, surtout dans les grades élevés, la plus grosse partie de l'indemnité compensatrice sera absorbée par le paiement de ces impôts.

Or, « d'ores et déjà, par suite de l'élévation des charges fiscales, par suite du renchérissement de la vie qui en est dans une certaine mesure la conséquence, bien des fonctionnaires des départements de l'intérieur hésitent à postuler des emplois dans les départements recouvrés; ils craignent qu'il n'en résulte pour eux une diminution de leur situation matérielle. Cette crainte trouverait une justification nouvelle s'il était procédé à une diminution » (2) ou à la suppression de l'indemnité compensatrice. Une pareille mesure aurait pour effet immédiat, d'un côté, de raréfier le nombre des fonctionnaires des autres départements français prêts à exercer une fonction publique en Alsace et en Lorraine et, de l'autre, de pousser à l'exode les fonctionnaires venus de l'intérieur en

(1) Sur la loi Nominé, cf. Mahl, *op. cit.*, p. 292 et s.
(2) Cf. Rapport de Lasteyrie.

Alsace et en Lorraine : conséquence contraire à l'heureuse politique d'assimilation entreprise en Alsace et en Lorraine avec enthousiasme, destinée, avec le temps, à triompher, nous en sommes persuadé, d'un certain régionalisme dont la cause secrète est bien moins un manque de bonne volonté et d'amour pour les choses françaises qu'une certaine fatigue des changements politiques successifs dont les conséquences perturbatrices finissent par lasser les habitants d'Alsace et de Lorraine.

150. La situation a été ainsi bien jugée et les conclusions du rapport de M. de Lasteyrie sont dignes de toute attention : tant que les causes spéciales subsisteront, maintien de l'indemnité ; si le rétablissement financier du pays impose une mesure d'ordre général, c'est-à-dire une réduction de l'ensemble des indemnités aux fonctionnaires, application, autant que possible modérée, aussi en Alsace et en Lorraine ; en dehors d'une mesure générale, danger ou inconvénient de la mise à néant par des dispositions spéciales de la situation des fonctionnaires et professeurs de nos départements recouvrés.

§ 3. — *Le taux de l'indemnité.*

151. Le taux de l'indemnité compensatrice différait, aux termes de l'article 5, alinéa 2, de la loi du 22 juillet 1923, suivant qu'elle est accordée aux fonctionnaires du cadre général ou à ceux du cadre local ; pour les premiers il est de 16 % du traitement net, pour les seconds de 8 %. Lors des travaux préparatoires, après longue discussion, ces chiffres furent adoptés, et la différence entre les deux cadres d'origine expliquée par le fait que les 8 % en plus touchés par les fonctionnaires du cadre général compensaient en quelque sorte l'ensemble des avantages pécuniaires conférés par la loi du 22 juillet 1923 aux fonctionnaires du cadre local.

Cette justification, à vrai dire, n'excluait pas toute contestation ; il est exact que le maintien de certaines règles du statut local procure aux fonctionnaires locaux certains avantages, notamment en ce qui concerne l'avancement automatique,

les congés, la mise en disponibilité, le régime des pensions, le trimestre de grâce; néanmoins cet ensemble de règles — à l'exception de celles relatives à l'avancement automatique, lequel n'est ni nécessairement ni uniformément un avantage — ne s'applique que lorsque le fonctionnaire n'exerce pas sa fonction. Durant le temps qu'il l'exerce, le fonctionnaire local n'a guère d'avantages pécuniaires par rapport aux fonctionnaires du cadre général; pourtant, il n'échappe ni aux difficultés, ni aux particularités inhérentes à l'administration d'Alsace et de Lorraine; et beaucoup ont dû, à un âge où les facultés d'assimilation sont souvent émoussées, se mettre, d'un jour à l'autre, au courant de la langue française, de la législation française et des méthodes administratives françaises; tous enfin sont, comme les autres du cadre général, obligés de payer des impôts communaux bien supérieurs à ceux du reste de la France.

Le Parlement a tenu compte de ces considérations; l'article 77 de la loi du 27 décembre 1927 a uniformisé le taux à 16 % pour tous les fonctionnaires en service en Alsace et en Lorraine, quel que soit leur cadre d'origine ou le statut auquel ils sont soumis. Il semble que cette solution soit, en même temps, plus conforme aux principes de l'incorporation posés par la loi de 1923 et à son dessein de ramener à un cadre unique de fonctionnaires, dont la situation pécuniaire, à égalité de fonction et d'ancienneté, ne différerait plus suivant leur origine.

152. Le taux de 16 % a été maintenu jusqu'à l'expiration du délai de cinq ans posé par la loi de 1927. L'article 15 de la loi du 30 décembre 1932, des premiers douzièmes provisoires, le conserva jusqu'à la fin du mois de janvier (1). Les articles 7 des lois du 31 janvier et du 28 février 1933 prorogèrent, sans modification, les dispositions de l'article 77 de la

(1) Article 15, loi du 30 décembre 1932 : « Sont prorogées jusqu'au 31 janvier 1933 les dispositions de l'article 77 de la loi de finances du 27 décembre 1927 et celles de l'article 47, alinéa 2, de la loi du 19 mars 1928 accordant une indemnité compensatrice des difficultés inhérentes à la dualité des langues et au régime spécial des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle aux fonctionnaires, agents et employés de l'État de toutes catégories servant dans ces départements ».

loi du 27 décembre 1927. La loi du 28 février 1933 (1) contient dans son article 77 une disposition particulièrement intéressante en cette place : il fut adopté à la suite d'interventions à la Chambre et au Sénat des parlementaires d'Alsace et de Lorraine, opposés à ce que la révision prévue des indemnités aux fins de restrictions budgétaires porte sur le taux de l'indemnité compensatrice, pour ne point augmenter les difficultés de recrutement des fonctionnaires de l'intérieur, et aider, au contraire, à combattre les derniers vestiges de l'autonomisme (2). Ces considérations incitaient le sénateur Eccard (3) à demander « que la modification ou la suppression de cette indemnité ne puisse être opérée que par une loi » (alors qu'elle est créée par une loi et confirmée par une autre), non par un simple décret, à la suite d'un examen de la commission spéciale chargée de reviser les indemnités. D'où l'article 77 de la loi du 28 février 1933 exceptant formellement de cette révision, outre trois autres catégories d'indemnités, l'indemnité compensatrice allouée aux fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine. Tant qu'il ne sera point abrogé par une disposition contraire, aucun décret ne pourra donc modifier le taux de cette indemnité compensatrice. En conséquence, l'article 2 de la loi du 31 mars 1933 a porté ouverture, sans modification, sur l'exercice 1933, des crédits provisoires applicables aux mois d'avril et de mai nécessaires à l'allocation de l'indemnité de 16 %. Les 25 % de l'enseignement supérieur sont également demeurés.

153. Il y a lieu de noter, pour être complet, que le taux de 16 % continue d'être majoré, aux termes de l'article 5, alinéa 2, de la loi du 22 juillet 1923, « en faveur des pères de famille, de 2 % du traitement pour chaque enfant mineur effectivement à leur charge au delà du troisième, sans que toutefois le total de l'indemnité puisse dépasser 25 % », et

(1) *J. off.*, 1er mars 1933, p. 1994.

(2) « L'autonomisme, écrit M. R. Redslob, a été moins une doctrine qu'un état d'esprit. Esprit d'amertume, de rancune, à quoi il faut ajouter ce désenchantement fatal qui suit les réalisations des grands rêves » (*Le Temps*, 10 juill. 1928, Lettres d'Alsace).

(3) *J. off.*, Débats, 27 février 1933.

que cette disposition a été étendue, par l'article 77, alinéa 3, de la loi du 27 décembre 1927, aux fonctionnaires mères de famille : « La majoration de 2 % prévue à l'alinéa précédent sera attribuée, dans les mêmes conditions, aux mères de famille bénéficiaires de l'indemnité compensatrice lorsque la charge des enfants leur incombe effectivement ».

Du chef des majorations, la circulaire de 1924, article 5, alinéa 2, porte que la majoration de 2 % pour enfants mineurs, au delà du troisième, est indépendante de la résidence des enfants dans les départements recouvrés; elle est perçue à dater du premier mois qui suit la naissance de l'enfant et cesse à la fin de celui au cours duquel l'enfant atteint sa majorité ou cesse d'être à charge.

154. Quant à l'indemnité elle-même, la circulaire en décide ou rappelle, dans le cas d'interruption de service pour cause de maladie, la réduction après trois mois et la suppression totale à l'expiration du sixième mois. Il n'y a là que l'application du droit commun aux fonctionnaires de toutes catégories.

Cette solution nous paraît exacte en ce qui touche les fonctionnaires du cadre général; par rapport à ceux du statut local, elle nous semble juridiquement mal fondée, étant donné, comme nous verrons, que le statut local, en cas de congé de maladie, fait, en règle, verser le traitement entier aux fonctionnaires pendant toute la durée de la maladie; or, l'indemnité compensatrice fait partie intégrante du traitement touché par les fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine et mérite le même sort que celui-ci. C'est la solution admise par le Conseil d'État dans son arrêt du 20 mars 1931 (1). celle qu'imposent, outre la nature de l'indemnité, la logique et la symétrie avec la solution de la même circulaire de 1924 à propos du trimestre de grâce durant lequel l'indemnité compensatrice est intégralement payée (2).

155. Le calcul de l'indemnité compensatrice est basé, selon

(1) Cons. d'État, 20 mars 1931, arrêt Koehl, *Leb. chr.*, p. 317.
(2) V. *infrà*, p. 241 et 242.

la circulaire du 8 mars 1924, sur le traitement, et, sur cette donnée, il procède par une distinction des fonctionnaires du cadre local et ceux du cadre général : le traitement considéré est, pour les premiers, celui que leur a attribué l'opération du reclassement, majoré de 1/19e ; pour les autres, et par assimilation pour les agents recrutés sur place après l'armistice, celui qu'ils reçoivent en fait en Alsace et en Lorraine, c'est-à-dire le traitement brut.

Traitement brut : M. l'abbé Muller, dans son rappport à la Chambre des députés le 23 février 1923, a spécifié qu' « il sera tenu compte, dans le calcul de l'indemnité compensatrice, des 5 % retenus ou défalqués du traitement brut en vue de la pension ». Et traitement global : la circulaire, à raison des contestations survenues à ce sujet dans les administrations respectives, a mentionné que seraient inclus au traitement, parce que faisant corps avec le traitement, participant à sa nature, les suppléments accordés par la loi de finances du 30 avril 1921 aux magistrats et aux fonctionnaires de l'enseignement et les indemnités exceptionnelles et temporaires allouées aux fonctionnaires supérieurs par la loi du 30 novembre 1922. Déjà au Sénat, le 8 avril 1922, en réponse à M. François-Albert, le garde des Sceaux par intérim avait dit : « Tout ce qui sera traitement sera compris dans le calcul de cette indemnité, même la somme qui a été ajoutée l'an dernier par le Parlement au traitement primitif ». Et M. l'abbé Muller était fondé à ajouter dans son rapport du 23 février 1923 (1) que l'indemnité sera calculée « sur le traitement global, y compris les majorations fixées par la loi ». Ce n'était, au demeurant, qu'application à l'Alsace et à la Lorraine de la règle suivie dans les cas où les fonctionnaires de l'État touchent une indemnité compensatrice de difficultés particulières inhérentes à l'exercice de leurs fonctions, par exemple en Algérie, en Tunisie et dans les colonies : toujours cette indemnité est calculée sur le traitement, y compris la péréquation.

Par *a contrario*, les indemnités ne faisant pas partie inté-

(1) *J. off.*, 1923, Ch. dép., Doc. parl., p. 442.

grante du traitement ne sont pas prises en compte pour le calcul de l'indemnité compensatrice : telles les indemnités allouées par l'État, les départements et les communes. spécialement, d'après M. l'abbé Muller en son rapport du 23 février 1923, l'indemnité de vie chère (1). Par une réciprocité logique, la circulaire de 1924 décide que l'indemnité compensatrice, à son tour, n'entre pas en compte pour le calcul de l'indemnité de cherté de vie.

Les espèces, la variété et la multiplicité des indemnités, allocations, etc. sont telles qu'il faut insister d'un mot sur la règle générale que l'indemnité compensatrice est calculée sur le traitement et les seules indemnités soumises à retenues. Ce critère s'applique aussi, par analogie, aux fonctionnaires soumis au régime local des retraites, qui ne connaît pas le système des retenues. Il y a lieu de préciser qu'il s'agit des indemnités qui seraient soumises à retenues, si retenues il y avait. Ainsi sont exclues, pour le calcul des indemnités compensatrices, les indemnités de logement et de résidence, parce que, et dans la mesure où, d'après l'arrêt Baehr du 12 février 1926 (2), le traitement ne comprend pas la valeur du logement en nature.

Et ce qui est établi ainsi quant aux indemnités l'est, du même point de vue, pour les allocations ayant le caractère de remises, à l'exception toutefois des « remises variables » allouées notamment aux receveurs des P. T. T., des contributions directes, etc., lesquelles sont, en quelque sorte, des indemnités de fonctions et, dès lors, à prendre en compte pour la pension et l'indemnité compensatrice. L'indemnité de gérance, allouée aux agents des P. T. T., et l'indemnité de responsabilité, accordée aux percepteurs (3), n'étant soumises

(1) *J. off.*, 1923, Chambres, Doc. parl., p. 442.

(2) *Rev. jur. d'Alsace et de Lorraine*, 1926, p. 214, avec note Delpech.

(3) V., à titre de curiosité ou d'information, l'arrêt Moritz, rendu par le Conseil d'État le 27 mars 1931 sur un recours pour excès de pouvoir contre le décret du 31 juillet 1926 accordant à partir du 1er janvier 1926 une indemnité spéciale aux percepteurs d'Alsace et de Lorraine par application de l'article 5 de la loi du 10 mars 1925 (*Leb. chr.*, p. 381). — A vrai dire, cet arrêt n'a aucun rapport avec l'indemnité compensatrice; mais il n'en a pas davantage avec les indemnités accessoires locales (dont nous parlerons plus loin) allouées par la législation allemande, et versées aux fonctionnaires locaux conformément à l'article 3 de la loi du 22 juillet 1923. L'indem-

que pour moitié à retenues, n'entrent en compte que pour pareille part dans le calcul de l'indemnité compensatrice.

Nous verrons plus loin qu'aucune des indemnités accessoires spécifiquement locales ne sont soumises à retenues. Elles n'entrent par conséquent pas non plus en compte pour le calcul de l'indemnité compensatrice.

nité de responsabilité allouée aux percepteurs locaux n'a pas ce caractère; le décret entrepris ne fit, sur la proposition du ministre des Finances, que leur étendre une règle applicable aux fonctionnaires du régime général.

CHAPITRE III

LE SERVICE DU STATUT LOCAL DU PERSONNEL ET DES PENSIONS ET LA COMMISSION CONSULTATIVE

---

156. Le Commissariat général de la République à Strasbourg (1), durant les années de son existence, avait chargé ses services de l'application du statut local des fonctionnaires d'État d'Alsace et de Lorraine. Son abolition fut prononcée, à dater du 15 octobre, par la loi du 24 juillet 1925 sur le régime administratif d'Alsace et de Lorraine (2). Pour le remplacer, conformément au plan d'incorporation et d'unification progressive annoncé par le gouvernement, l'article 2 de la loi du 24 juillet 1925 institua, sous l'autorité immédiate du président du Conseil des ministres, une Direction générale à laquelle ressortissent tous les services des départements recouvrés qui n'ont pas été rattachés au ministère duquel ils ressortiraient de par leur nature, le Directeur général des Services d'Alsace et de Lorraine étant chargé, au nom du président du Conseil, d'assurer l'unité de vues et d'action en ce qui concerne les projets et les solutions relatifs à la législation, l'administration et le régime fiscal spéciaux à l'Alsace et à la Lorraine. La Direction générale comprend des services à Paris et à Strasbourg : à Paris, le siège du Service central, chargé des travaux législatifs, du contrôle et de la centralisation des affaires préparées par les services de Strasbourg, ainsi que de la liaison avec les différents

(1) Institué par décret du 21 mars 1919 (Duvergier, p. 206).
(2) Delpech, *Code administratif*, p. 814.

ministères pour les services qui leur sont rattachés (1); à Strasbourg, le Service de l'Instruction publique, le Service des Cultes, l'Office des Assurances sociales et, spécialement celui qui nous occupe, le « Service du Statut local du personnel et des Pensions » (2).

157. La création de ce dernier service, véritable rouage d'unification, était, à la suppression du Commissariat général, le corollaire des dispositions de la loi du 22 juillet 1923, conférant aux fonctionnaires du cadre local un statut autonome, particulier, offrant de nombreuses et sensibles différences avec celui des fonctionnaires des autres départements, donnant lieu à de continuelles adaptations, lesquelles doivent être soigneusement préparées et ménagées au fur et à mesure de la mise en vigueur de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires et de l'apparition des cas toujours nouveaux de la pratique. M. Delpech décrit très exactement cet état de choses en disant que « la substance (des statuts locaux) donna lieu depuis leur établissement, pour l'achever ou la détailler, à une telle efflorescence de lois, d'ordonnances, d'arrêtés et de circulaires, que le complexe de tout ce régime a, sans nul doute, à soi seul, lors de la réorganisation administrative des trois départements par la loi du 24 juillet 1925, provoqué la création d'organismes pour centraliser et instruire toutes les réclamations relatives aux statuts locaux » (3).

Toujours est-il que la nécessité d'un pareil service fut pleinement mise en lumière, lors des travaux préparatoires de la loi du 24 juillet 1925, par M. Monsservin, dans son rapport fait au Sénat à la séance du 7 juillet 1925. « On ne peut se

(1) A cet effet, le Service central est divisé en trois sections : « La première est chargée de poursuivre l'assimilation législative, la seconde de suivre les affaires relatives aux services rattachés aux différents ministères, la troisième d'assurer le contrôle et la centralisation des affaires préparées par les services maintenus à Strasbourg, ainsi que les questions relatives à la comptabilité de la Direction générale » (D. 14 oct. 1925).

(2) Cette dénomination a été admise par la pratique; elle simplifie, en effet, la définition un peu encombrante de l'article 3 de la loi du 24 juillet 1925 : « Service spécial chargé de centraliser et d'instruire toutes les réclamations relatives à l'interprétation ou à l'application des statuts locaux du personnel et des pensions ».

(3) V. *Répertoire Niboyet*, Suppl. 1925, p. 120, n° 5.

dissimuler, déclarait-il, l'importance du régime spécial aux fonctionnaires du cadre local. Il s'applique à 45.000 fonctionnaires ou agents d'Alsace et de Lorraine. Ce sont eux qui forment le fond de notre administration; ils ont eu un travail considérable à accomplir et l'ont accompli avec dévouement et une discipline parfaite. En plus de leur tâche ils ont dû, pour la plupart, apprendre le français, se mettre au courant de nos lois et y adapter leurs fonctions et leurs habitudes administratives. La législation qui les régit est la législation d'Alsace et de Lorraine pendant l'occupation étrangère, législation dont la loi française leur a expressément conservé les avantages... Il est superflu de dire que la majeure partie des dossiers de ces agents sont établis en allemand. Un statut local très spécial régit aussi les pensionnés dont certaines pensions sont payées par l'Allemagne. On comprend dès lors tout l'intérêt qu'il y a à conserver à Strasbourg un organisme chargé d'assurer l'application du statut, d'instruire toutes les questions s'y rapportant, sorte de greffe où aboutiront les réclamations, les demandes d'interprétation, et de secrétariat spécial chargé de préparer et d'instruire les dossiers pour la Direction générale ».

158. Le service spécial créé par l'article 3 de la loi du 24 juillet 1925 avait été conçu, d'abord, comme un secrétariat administratif à Strasbourg, organe permanent de la « commission consultative paritaire » appelée à donner son avis sur l'application du statut local. C'est le Sénat qui substitua un service à ce simple secrétariat administratif du projet primitif, pour les raisons expliquées par M. Monsservin : « Quant au secrétaire administratif, il semble que la création ou plutôt le maintien à Strasbourg du bureau spécial du Statut local répond au souci des auteurs du projet et qu'en substituant un service à un individu on donne plus de facilités et de garanties à l'État et aux intéressés. Aussi votre commission n'a pas cru devoir maintenir le secrétaire administratif, avantageusement remplacé ». — Simple modification de forme dira M. Georges Weill, le 10 juillet 1925, à la Chambre des députés. « La nouvelle organisation ainsi conçue, dit-il, aura,

tout comme celle que vous aviez vous-mêmes envisagée, le très grand avantage de donner au personnel du cadre local la possibilité de se renseigner sur place sur les questions souvent compliquées et délicates que soulève l'application des lois intéressant les pensions et le statut du personnel » (1).

159. L'article 3, alinéa dernier, de la loi du 24 juillet 1925 remettait à un décret la composition et le fonctionnement de ce service. Rendu le 14 octobre 1925 (2), ce décret, dans son article 2, définit la mission du « Service du statut local du personnel et des pensions... d'étudier les questions relatives à l'application du statut local et aux pensions et de fournir, sur place, aux intéressés les renseignements nécessaires » (3). En son article 7 il en fixe la composition : un directeur, deux rédacteurs principaux ou rédacteurs, une dame sténo-dactylographe, une dame dactylographe, un gardien de bureau et une téléphoniste. Les articles 8, 10 et 12 (4) de ce décret fixent les émoluments de ces agents, leur recrutement, leur nomination et leur mode d'avancement.

160. Le Service du statut du personnel et des pensions n'était pas, du reste, le seul organisme chargé de s'occuper des questions relatives aux statuts locaux : l'alinéa 3 de l'article 3 de la loi du 24 juillet 1925 prévoyait la possibilité de les soumettre à une « commission consultative composée en nombre

(1) *J. off.*, Ch. dép., Déb. parl., 10 juillet 1925, p. 3348.

(2) *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 1278.

(3) Il appert de cette définition même que le Service du statut local et des pensions n'est pas chargé de la liquidation des pensions. Il est difficilement concevable que cette attribution eût pu être enlevée au ministère des Finances ; pour être complet, il convient donc de mentionner ici l'existence du Service de Strasbourg du ministère des Finances (Administration centrale). La très grande utilité de ce Service est aujourd'hui démontrée, et les associations des fonctionnaires et des retraités, ainsi que les parlementaires des trois départements recouvrés, savent gré à l'Administration d'avoir maintenu à Strasbourg ce Service des finances, en contact direct avec les différentes directions du ministère des Finances. Nous-même avons eu l'occasion d'en apprécier, en ce qui concerne le statut local, la grande compétence technique acquise par la pratique journalière

(4) « Article 10. Sous réserve des dispositions de l'article 11 du présent décret, toute nomination à un emploi a lieu au dernier échelon de traitement ou de salaire de cet emploi. Dans chaque emploi l'avancement a lieu d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur ; nul ne peut être promu à l'échelon supérieur s'il n'a au moins deux ans de services dans l'échelon qu'il occupe ».

« Article 12. Le personnel des services prévus aux articles du présent décret est recruté à titre temporaire ».

égal (d'où le qualificatif de « paritaire ») de représentants du gouvernement et du personnel, qui siègera dans la même ville (à Strasbourg) et sera présidée par le directeur général ou son délégué. En cas de partage, la voix du président sera prépondérante ».

Les deux dernières phrases de l'alinéa furent ajoutées par le Sénat, conformément au vœu du Département des finances, pour assurer la constance des solutions « et aussi dans l'intérêt des finances publiques et des contribuables » (1). La modification de détail fut adoptée, sans discussion, par la Chambre des députés sur le rapport de M. Georges Weill, qui se termine sur ces mots : « L'organisation ainsi conçue permettra aux représentants autorisés du personnel de collaborer avec les représentants du gouvernement à l'interprétation des textes, puisque, de toute évidence, l'administration devra s'inspirer des avis de la commission » (2).

161. Comme à l'égard du service spécial, un décret a fixé la composition et le fonctionnement de la commission dite paritaire. Il est intervenu le 27 mars 1928 (3).

L'article 1er institue à Strasbourg une commission consultative, devant être réunie, chaque année, par son président, en deux sessions ordinaires, de deux jours chacune au maximum, et obligatoirement fixées l'une au mois d'avril, l'autre au mois d'octobre, et exceptionnellement en session extraordinaire, par décision du Directeur général des Services d'Alsace et de Lorraine, auquel incombe aussi le soin, sur la proposition du Service du statut local, d'arrêter l'ordre du jour de chaque session. La présidence revient au Directeur du Service du statut local du personnel et des pensions, délégué à cet effet par le Directeur général des Services d'Alsace et de Lorraine. Le secrétariat est assuré par un agent

(1) Cf. Rapport fait par M. le sénateur Monsservin au nom de la Commission de l'administration générale, départementale et communale, chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant réorganisation du régime administratif du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle (*J. off.*, Doc. parl., Sénat, 7 juillet 1925, p. 1010 et 1011).

(2) *J. off.*, Déb. parl., 1925, p. 3348.

(3) *J. off.* du 31 mars; *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, 1928, p. 281, et rectificatif du 5 mai, p. 398.

du Service du statut local du personnel et des pensions, désigné par le directeur de ce service; mais il ne peut prétendre, de ce fait, à aucun émolument supplémentaire.

Aux termes de l'article 4 du décret du 27 mars 1928, la commission est composée de représentants de l'administration et du personnel, tous nommés par arrêté du président du Conseil, pour l'année en cours (1). L'article 5 lui donne faculté d'entendre d'autres représentants du personnel, à condition que son président y eût été préalablement autorisé par le Direc-

(1) Article 4 du décret du 27 mars 1928 : « La commission consultative qui fait l'objet du présent décret comprend :

» *Comme représentants de l'administration* : Le directeur du Service du statut local du personnel et des pensions, délégué du Directeur général des Services d'Alsace et de Lorraine, président; — cinq autres fonctionnaires nommés par arrêté du président du Conseil, après avis des ministres dont ils relèvent; — six membres suppléants nommés dans les mêmes conditions. — Les représentants et représentants suppléants de l'administration sont nommés pour l'année en cours.

» *Comme représentants du personnel* : Six membres nommés par arrêté du président du Conseil parmi les fonctionnaires ou anciens fonctionnaires provenant de l'ancien cadre local et choisis dans les conditions ci-après (le rectificatif du 5 mai porte sur la disposition que nous venons de transcrire) : Un arrêté du président du Conseil détermine les groupements professionnels admis à se faire représenter à la commission et, pour chacun d'eux, le nombre de représentants auquel il peut prétendre. Chaque groupement ainsi désigné dresse une liste comprenant trois fois plus de noms que de représentants éventuels. Le ou les représentants du groupement sont choisis sur cette liste. Si toutefois aucun des candidats ainsi présentés ne reçoit l'agrément du gouvernement, le ou les représentants à désigner sont choisis sur les listes présentées par les autres groupements. — Les représentants du personnel peuvent se faire suppléer par des représentants suppléants nommés dans les mêmes conditions. — Les groupements admis à se faire représenter et le nombre de leurs représentants respectifs sont fixés au mois de janvier de chaque année. Les représentants et les représentants suppléants du personnel sont, de même, nommés pour l'année en cours. Il sont révocables ».

L'arrêté prévu par l'article 4 susvisé du décret du 27 mars 1928 a été rendu par le président du Conseil le 28 mars de la même année et porte que la liste des groupements professionnels admis à se faire représenter à la commission instituée par le décret du 27 mars 1928 et le nombre des représentants et représentants suppléants de chacun d'eux à ladite commission sont arrêtés, comme suit, pour l'année 1928 :

	Nombre des représentants.	Nombre des suppléants.
Fédération nationale des syndicats de fonctionnaires....	2	2
Fédération des fonctionnaires d'État d'Alsace et de Lorraine.....	2	2
Syndicat des agents de manipulation et de distribution des P. T. T.....	1	1
Association des fonctionnaires retraités et des survivants d'Alsace et de Lorraine.....	1	1
TOTAL.....	6	6

teur général des Services d'Alsace et de Lorraine et que ces représentants, leur requête faite, se retirent pendant la délibération.

162. Par la publication de ce décret, la loi du 24 juillet 1925 se trouvait pleinement exécutée, et rien ne laissait supposer le moindre changement à cette situation légalement établie. Aussi la surprise a-t-elle été réelle de lire au *Journal officiel* du 2 mars 1929 un décret, du 21 février, abrogeant celui du 27 mars 1928. Le pouvoir exécutif avait imaginé, en suite de cette suppression, de remplacer la commission paritaire par un « comité interministériel » au sein duquel le personnel intéressé n'était nullement représenté, et qui ne répondait en rien aux exigences de la loi concernant la nature et la composition de la commission paritaire.

La Direction des Services d'Alsace et de Lorraine défendit l'abrogation du décret sur la thèse qui résultait bien pour le gouvernement de la loi de 1925, portant à propos des difficultés éventuelles qu' « elles *pourront* être soumises », la faculté (mais non l'obligation) d'instituer la commission paritaire, et que, d'autre part, cette commission ne correspond à aucune institution du *Reichsbeamtengesetz* et qu'elle est entièrement étrangère aux habitudes du cadre général (1).

M. Delpech, dans une note parue dans la *Revue juridique d'Alsace et de Lorraine* (2), répond avec aisance et esprit à ces arguments : « Comme si, d'une part, les textes législatifs

(1) V. reproduction de la lettre du Directeur général des Services d'Alsace et de Lorraine du 20 février 1929 au Directeur du Service du statut local du personnel et des pensions, dans la revue *Le fonctionnaire*, 1929, p. 37.

On trouvera le développement de la même thèse dans la réponse donnée par le gouvernement au député Brogly à la suite de sa question du 21 février 1929 (cf. *Le fonctionnaire*, 1929, p. 87) où nous lisons : « *a*) Le pénultième alinéa de l'article 3 de la loi du 24 juillet 1925 n'oblige nullement le gouvernement à instituer la commission dont il s'agit. Il prévoit seulement que les deux questions relatives aux statuts locaux *pourront* être soumises à une commission consultative. Une telle commission n'est pas nécessaire au jeu des dispositions des textes qui constituent « les statuts locaux » des agents de l'État. Elle n'existe non plus pour les fonctionnaires soumis au régime général. Le gouvernement ne l'instituera pas aussi longtemps que le régime général des fonctionnaires ne comportera pas un organe analogue ; *b*) Le décret du 27 mars 1928 était un décret simple; il n'avait nullement force de loi. Il a, au surplus, été rapporté ».

(2) Cf. *Rev. jur. d'Alsace et de Lorraine*, 1932, p. 563.

gardaient ou cherchaient le goût et l'art de la précision et de la terminologie, de la clarté et de la frappe parfaite! Et comme si, d'autre part, la force des choses, le complexe des situations, les nécessités des transitions et des adaptations n'avaient pas, au lendemain de la paix, dans la réorganisation du régime administratif des trois départements, imposé des particularités et un déroulement de combinaisons, destinées à serpenter et s'effiler durant un temps; telle, en l'occasion, cette commission paritaire, dont la constitution fut obligatoire, tandis que ses avis demeuraient facultatifs pour le gouvernement ». Aussi bien, de l'obligation gouvernementale de créer la commission paritaire, « il serait juste et assez piquant, relève-t-il, de trouver l'aveu, comme d'une acceptation des fatalités, ou d'une complaisance aux opportunités, dans la publication du décret du 27 mars 1928, ou dans l'aménagement à la Direction générale des affaires d'Alsace et de Lorraine du service dit « du statut local du personnel et des pensions » (lequel allait sans idée de la suppression de la commission paritaire) et surtout dans la substitution, irrégulière sans doute, mais pour autant significative, du comité interministériel à la commission paritaire ».

163. Une mise au point s'imposait donc après le décret abrogatif du 21 février 1929. Tôt ou tard le Conseil d'État devait exercer, sur les mesures prises, son contrôle de légalité. Une requête fut introduite par un fonctionnaire et une veuve, soutenus dans leur cause par la Fédération des fonctionnaires d'État d'Alsace et de Lorraine, et tendant à ce qu'il plût au Conseil « annuler le décret du 21 février 1929 rapportant celui du 27 mars 1928 qui institue à Strasbourg la commission consultative prévue par la loi du 24 juillet 1925 ». Le Conseil prononça, le 12 février 1932, l'annulation du décret abrogatif de 1929, « considérant que, si l'administration avait toute liberté dans le choix des questions de statut local à soumettre à la commission précitée, ainsi qu'il résulte tant des expressions employées par le paragraphe final de l'article 3 que des travaux préparatoires de la loi, elle ne pouvait, sans méconnaître le sens de la disposition législative précitée qui

lui fait une obligation impérative de la constitution de cette commission, rapporter, comme elle l'a fait, ce décret qui l'avait établie, afin de ne plus soumettre, ainsi qu'elle le reconnaît, aucune question à un organisme de cette nature ; qu'en effet, la commission interministérielle qui a été établie à Paris en suite de cette suppression ne répondait pas aux exigences précises de l'article 3, en ce qui concerne la nature et la composition de la commission ; qu'il suit de là que les requérants sont fondés à demander l'annulation, pour excès de pouvoir, du décret du 21 février 1929 ». Cet arrêt mit ainsi fin en droit à une situation illégale. Il faut espérer que l'administration active ne tardera pas à donner les suites qu'elle comporte à cette décision de la juridiction administrative.

TROISIÈME PARTIE

LE MAINTIEN DE CERTAINES RÈGLES DU STATUT LOCAL

---

164. La loi du 22 juillet 1923, dans son article 3, a préservé de caducité une série de règles de l'ancien statut des *Reichs-* et *Landesbeamten* d'Alsace et de Lorraine. Ce n'est point à dire que le législateur français ait, pour autant, maintenu des lois d'origine allemande (1), mais bien plutôt et simplement, du point de vue juridique, qu'il a promulgué, qu'il s'est approprié après le changement de souveraineté des lois de même contenu que les lois antérieures, et dans le cas qui nous préoccupe qu'il a, de sa volonté étatique indépendante et souveraine, adhéré, acquiescé à une double législation sur les fonctionnaires : à côté de « ce qui existe à l'intérieur » (2) il a — par raison de bonne politique, d'équité pure — reçu, reconnu et maintenu un statut particulier aux fonctionnaires de l'ancienne administration allemande, différant des règles et des traditions françaises, davantage attaché à la personne qu'au territoire, suivant le fonctionnaire où qu'il aille et ne s'appliquant pas automatiquement, en l'espèce, à tous les agents servant dans les départements recouvrés.

Bref, il y a coexistence de deux législations différentes pour un même ordre de rapports sur un territoire soumis à la même souveraineté. Situation très concevable, autant que l'est, en matière d'assurances sociales sur le territoire français, le con-

(1) V. *suprà*, n°s 16-19.
(2) L'expression est de M. Maurice Ordinaire (Sénat, 2e séance du 29 mars 1922).

cours ou le conflit de celle constituée, pour l'ensemble du pays, par la législation des accidents du travail (dont les conflits de lois ont d'ailleurs été résolus par la loi du 19 mai 1926) et par le bloc massif des assurances sociales pour la maladie et la vieillesse d'une part, et, d'autre part, par celle en vigueur dans les départements recouvrés et concernant le triple objet réuni sous le vocable d'assurances sociales. Il est question ici de conflits interprovinciaux ne touchant en rien à la souveraineté de l'État, étant donné la règle de la substitution immédiate et implicite des lois d'ordre constitutionnel ou organique du pays annexant.

CHAPITRE PREMIER

LE CONFLIT DE DROIT INTERPROVINCIAL

---

165. Il ne saurait s'agir d'entrer dans le détail des arguments qui fondent l'existence du conflit de lois interprovincial (1) ou, selon une terminologie plus précise encore, du conflit d'annexion, tel, de quelque nom qu'il soit désigné, qu'au sein d'un même État il trouve sa cause dans le fait de la nationalisation de lois d'origine étrangère par le souverain annexant.

La pensée est loin de nous d'un parallèle approfondi entre les conflits de droit international privé et les conflits interprovinciaux et, même, quant à ces derniers, des différents degrés de conflits et, pour autant, des catégories de conflits interprovinciaux (2). Du moins faut-il indiquer que nous adoptons la thèse de ceux, Aubry et Rau, Laîné, Pillet, Surville, Arthuys, Bartin, Julliot de la Morandière, Niboyet, Degand, de notre cher et regretté maître Gaudemet en particulier qui, dans la doctrine internationaliste française, affirment l'existence d'un droit interprovincial distinct du droit international privé (3).

(1) Cf. à ce sujet : J.-P. Niboyet, *Conflits entre les lois françaises et les lois locales d'Alsace et de Lorraine en droit privé*, p. 101 et s. (Sirey, 1922); A. Pillet et J.-P. Niboyet, *Manuel de droit international privé* (2e édit., Sirey, 1928), p. 19 et p. 512 et s.; Eliesco, *Essai sur les conflits de lois dans l'espace, sans conflit de souveraineté* (Thèse Paris, 1925), p. 58-183.

(2) Cf. Niboyet, *Conflits entre les lois françaises et les lois locales d'Alsace et de Lorraine en droit privé*, p. 103 et s.

(3) Sont hostiles au droit interprovincial : les anciens jurisconsultes (Frolland, Boullenois), Savigny et ses disciples allemands, de Bar, Despagnet et de Bœck, P. Mary, Chiron, Audinet, Arminjon. V. pour plus de détails, Eliesco, thèse citée, p. 68-83.

Une idée domine la matière : c'est que pareil « droit interprovincial » est avant tout, sinon exclusivement, une affaire nationale, du seul ressort du droit public interne; le droit international en est complètement étranger. En un mot, ce n'est pas un conflit de souverainetés. « Tant au point de vue du droit des gens qu'en droit public interne, écrit M. Niboyet, le seul souverain en Alsace et en Lorraine et dans toute la France n'est plus que le souverain français », maître de la situation, dégagé, sauf les raisons de politique, de toute obligation de tenir compte de l'ancienne souveraineté allemande, source primitive des règles locales.

166. *A priori* plusieurs conséquences découlent de cette unité de souveraineté.

Celle, tout d'abord, de la prépondérance de la législation générale sur la législation locale; les deux législations ne peuvent être sur même pied; la première est celle que l'État annexant a lentement élaborée; c'est sa loi nationale, celle de la majeure partie du territoire, destinée à se développer, permanente en principe; l'autre n'est que d'une minorité, avant tout transitoire, simplement nationalisée et susceptible d'inspirer à l'État ou à certains de ses habitants la même méfiance qu'un naturalisé comparé à un indigène; cristallisée en ce sens qu'elle ne se développe plus selon son propre rythme, opérant surtout « à titre de mesure de liquidation », comme écrit M. Niboyet, elle ne saurait se modifier que dans la voie de l'assimilation à la loi générale. Cette nature se traduit fort bien par l'expression « cadre mourant » que les fonctionnaires du cadre local eux-mêmes s'attribuent souvent avec quelque ironie. Sur ce pied, toutes choses et toutes mesures s'expliquent. En règle, « il n'est pas excessif de dire, écrit M. Degand (1), que le droit de la métropole reste investi d'une primauté essentielle et d'une suprématie véritable », spécialement aux fins d'unifier le droit, d'assimiler les groupements provinciaux dont les traditions juridiques sont parti-

(1) Cf. *Répertoire de droit et de jurisprudence d'Alsace et de Lorraine*, Niboyet, 1925, *Théorie générale des lois*, p. 276, n° 152.

culières; or, assimiler, c'est étendre le domaine d'application de la loi générale, permanente et vivante, aux dépens de la loi locale, provisoire et cristallisée. En fait, nombre de décrets ont pour but d'étendre les règles du droit français aux fonctionnaires alsaciens et lorrains : celui du 9 mars 1933 (1) par exemple, rendu en vertu de l'article 83, alinéa 2, de la loi du 14 avril 1924 en matière de pensions, quoique le régime des pensions soit une des matières spécialement réservées par la loi du 22 juillet 1923; de même, les majorations pour famille nombreuse, les indemnités pour charges de famille du régime français; dans certains cas enfin, ne fût-ce que ceux où peut s'agiter un principe comme celui de la séparation des autorités, l'interprétation de la règle est faite « à la française » (2).

167. Une autre conséquence de l'unité de souveraineté concerne la place ménagée à la notion de l'ordre public. Notion vague en son essence et juridiquement précise dans ses effets, elle implique l'idée qu'un ensemble de règles juridiques sanctionnées est indispensable en toute collectivité humaine pour qu'elle vive suivant une discipline sociale unitaire, dégagée par elle au cours des temps, en raison des éléments psychologiques et géographiques qui la conditionnent. Cette discipline commune, c'est ce que l'on a convenu d'appeler l'ordre public. Celui-ci préside à la communauté juridique d'un État et ne souffre pas d'être troublé. S il est atteint, il sort du domaine de l'abstraction et défend sa cause. Voyons comment il agit en droit interprovincial.

En droit international privé, la notion de l'ordre public sert comme un « remède pour ne pas appliquer une loi étrangère lorsque cette application nuit au pays où on la demande » (3). Cette utilité ne se conçoit pas dans les conflits de lois interprovinciaux, attendu que toutes les lois sont françaises; elles ont

(1) *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 163.

(2) Cf. Julien Laferrière, *La compétence de la juridiction administrative en Alsace et en Lorraine*, dans *Rev. jur. d'Alsace et de Lorraine*, t. VII, 1926, p. 1 et s.

(3) Cf. Niboyet, *Manuel de droit international privé*, p. 524.

été voulues ou acceptées par le même souverain et font partie de la même communauté juridique ; aussi bien, les lois locales — celles de pays de civilisation égale — n'apparaissent-elles point, dans l'ensemble de leurs dispositions, comme susceptibles d'une contrariété à l'ordre public français. Ce n'est point à dire pourtant que le droit local ne puisse jamais subir d'échec. Quoique français, il est tout de même différent du droit français national — car nationalisé seulement —, parfois en opposition avec celui-ci; et c'est, dès lors, une réapparition qui se produit, une nouvelle signification, un rôle particulier de l'ordre public, par contraste à son sens et à son jeu en droit international privé.

En droit international, la théorie de l'ordre public trouve son fondement dans le fait du morcellement de la communauté internationale en une pluralité de systèmes juridiques entre lesquels s'élève, à l'heure actuelle, une cloison étanche. L'exception de l'ordre public a pour but d'assurer cette indépendance en déclarant telle loi étrangère inapplicable à l'intérieur du pays national. En droit interprovincial, la notion de l'ordre public s'étaie sur le fait de la coexistence de systèmes de droit originairement étrangers l'un à l'autre à l'intérieur d'une seule communauté juridique, et son intérêt est d'aider à la fusion progressive de ces deux systèmes en un seul, pour assurer l'unité de la communauté juridique, l'autorité d'un seul et même souverain. Dans le premier cas, l'ordre public garantit l'indépendance de communautés juridiques; dans le deuxième, il tend à rapprocher deux systèmes juridiques primitivement étrangers l'un à l'autre et à les fondre dans une communauté de droit unique. En somme, par rapport à la notion de communauté juridique, l'ordre public vise un but tout différent sur l'un et l'autre plan : dans l'international, il écarte l'application de la loi d'une communauté étrangère; dans l'interprovincial, il abroge les règles de la communauté annexée pour les remplacer *de plano* par celles correspondantes de l'annexante.

Au demeurant, cette différence dans le but implique des dissemblances quant au contenu de la notion. Dans l'ordre international, les lois d'ordre public sont celles qui se rap-

portent aux conceptions propres de l'État souverain quant aux institutions politiques, économiques, sociales, morales et religieuses : formule vague elle aussi, mais de nature à expliquer et ouvrir le très large domaine où l'ordre public est susceptible de manisfester son autorité. Dans l'ordre interprovincial, où l'État annexant a jugé de son intérêt ou sans danger momentané de laisser en vigueur, de nationaliser ou de tolérer des lois locales en contradiction avec ses conceptions ou institutions propres (1), seules passeront pour contraires à l'ordre public les lois et règlements inconciliables de quelque manière avec les conceptions de l'annexant sur sa souveraineté. La notion de l'ordre public y est donc plus nettement définie, réduite à ce qui a rapport à la souveraineté de l'État annexant.

168. Il n'est donc plus que d'indiquer comment cette notion est mise en œuvre.

Le souverain annexant est libre, comme il a été dit, de promulguer les lois qu'il lui plaît dans le territoire annexé, d'y introduire ses propres lois ou, pour des raisons de politique, de nationaliser les lois en vigueur avant l'annexion sur ce territoire. Cette nationalisation ne peut, en vérité, s'appliquer à toutes lois indistinctement : le changement de souveraineté entraîne *ipso facto*, sauf manifestation contraire et expresse, l'abrogation de certaines lois organiques au jour même de l'annexion, et leur remplacement au nom de l'ordre public nouveau, sans nul besoin de promulgation spéciale (2). Ainsi le principe de la séparation des pouvoirs a-t-il été introduit

(1) V. Eliesco, *op. cit.*, p. 295 et s. Rpr. Niboyet, ***Manuel de droit international privé***, p. 534 : « Comment une loi française pouvait-elle être contraire à une autre loi française? Quand on demandait à Paris l'application du Code civil allemand conservé en Alsace et en Lorraine, les tribunaux devaient appliquer, non pas le Code civil allemand, mais le Code civil d'Alsace et de Lorraine, bref, un Code civil francisé; or, un Code civil francisé ne peut pas heurter l'ordre public d'un autre Code civil français. Quand on faisait un procès à Strasbourg, en Alsace, et qu'on demandait d'appliquer une loi française, pouvait-on dire que cela heurtait l'ordre public, puisqu'il s'agissait d'une loi française; entre lois françaises il n'y a pas heurt d'ordre public ».

(2) Cf. arrêt Keil, du Conseil d'Etat, du 26 décembre 1924 (***Rev. jur. d'Alsace et de Lorraine***, 1925, p. 8; D. P. 1926.3.49) : « Le retour à la France des départements recouvrés a eu pour effet d'y réintroduire, de plein droit, les garanties essentielles du droit public français, notamment celles qui résident dans l'insti-

dans les territoires reconquis, et, en conséquence, au cas de litige pécuniaire, le fonctionnaire local ne doit-il plus s'adresser aux tribunaux judiciaires, mais à la juridiction du Conseil d'État; et, souvent aussi, des règles de droit public français sont-elles venues se surajouter à la loi locale, celle notamment de la communication du dossier posée dans l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 au profit du fonctionnaire menacé d'une peine disciplinaire.

Il n'en va pas ainsi, du reste, de toutes les dispositions de droit public. Selon la juste affirmation de M. Souchon, « l'annexant transporte dans les pays annexés son droit public dans la mesure où, dans ce droit, apparaît sa souveraineté ». Il s'ensuit que le critère de la mise à néant ou du maintien d'une loi locale, après l'annexion, est son caractère intrinsèque de simple règle de droit privé ou administratif — laquelle, à défaut de manifestation de volonté expresse, garde sa force — ou de principe de droit public, intéressant la souveraineté dont le changement implique abrogation et remplacement plus ou moins complet.

Mais ce critère lui-même n'a pas, en pratique, effet aussi net que sa formule : la réalité des choses est rebelle aux systématisations de l'esprit. Tout juriste quelque peu averti sait l'indétermination des limites entre le droit privé et le simple droit administratif d'une part, et le droit public ou politique d'autre part; « on pourrait, dit encore M. Souchon, multiplier les exemples dans lesquels on pourrait hésiter en se demandant si on est en face d'une loi politique ou administrative ». D'autre part, l'interpénétration sur certains points du droit privé et du droit public — et le droit public allemand s'est approprié plus de dispositions de droit privé que le droit public français (1) — fait que le droit privé est souvent indis-

tution du Conseil d'État ». Rpr. conclusions Romieu, sous Conseil d'État, 5 août 1921, Dicher, dans *Revue de droit public*, 1921, p. 532, et Delpech, préface à la thèse de M. Benner, *Le Tribunal administratif d'Alsace et de Lorraine*, Strasbourg, 1933.

(1) Dans son livre *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrecht*, Tübingen, 1913, p. 61, M. Fleiner écrit à ce sujet : « La pénétration mutuelle du droit public et du droit privé forme une caractéristique du droit administratif allemand, qui l'oppose au système du droit administratif français, édifice où règne l'unité

soluble du droit public et même de cette partie du droit public qui organise la souveraineté. Certaines dispositions de droit privé ou administratif, quoique nationalisées expressément par l'État annexant, seront donc sacrifiées comme contraires à l'expression juridique de la souveraineté, à l'ordre public de cet État, et c'est, de fait, à la jurisprudence et à l'administration active qu'à l'occasion des espèces il appartiendra d'en dégager, à l'aide de l'instrument juridique qu'est l'ordre public, les solutions conformes aux principes ci-dessus énoncés (1). Nous aurons l'occasion, en étudiant les règles du statut local maintenues, de rappeler plus d'une fois ce principe.

L'ordre public apparaît ainsi comme un instrument au service de l'assimilation, de même que les conflits d'annexion semblent dominés par cette notion de l'assimilation et la prééminence à conférer à la loi générale. Ces quelques considérations permettent, sans nul doute, de rattacher plus évidemment la question du statut local des fonctionnaires à la grande famille des conflits d'annexion : c'est le propre d'une étude à caractère scientifique de s'efforcer de grouper autour de principes généraux les espèces représentatives de la diversité de la vie juridique. Aristote n'a-t-il pas dit qu'il n'y a de science que de l'universel et du général?

de style » (Traduction de M. Ch. Eisenmann, *Les principes généraux du droit administratif allemand*, Delagrave, 1933).

(1) Semblable conclusion est celle de M. Clauss dans sa thèse sur les pensions locales d'Alsace et de Lorraine, Strasbourg, 1929, p. 265.

CHAPITRE II

LES AGENTS BÉNÉFICIAIRES DU STATUT LOCAL ET LES CONDITIONS NÉCESSAIRES A SON MAINTIEN

---

169. Les articles 1er et 2 de la loi du 22 juillet 1923 ayant posé le principe de l'incorporation des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine, l'article 3, alinéa 1er, y attache l'effet de placer « les agents de toutes catégories sous le régime des lois générales applicables à leur catégorie ». Formule très large, reprise tout aussitôt à l'alinéa 3 du même article, qui ouvre à certains agents la perspective, même après leur incorporation dans les cadres français, du bénéfice d'une série de dispositions du ci-devant statut allemand, et fit ainsi faveur aux réclamations des fonctionnaires locaux touchant leurs prétendus « droits acquis ». C'était maintenir, en Alsace et en Lorraine, deux espèces de fonctionnaires.

L'une, celle des fonctionnaires faisant partie du cadre général, soumise aux lois et règlements qui gouvernent les fonctionnaires dans les autres départements français et dont l'application est interprétée et contrôlée par le Conseil d'État. Il ne nous appartient pas, dans cette étude de la législation locale, d'analyser ou même de synthétiser ce qu'on peut appeler leur statut (1). Qu'il nous suffise de renvoyer, à son sujet, aux manuels et aux ouvrages de droit administratif français (2).

(1) Cf. ce que nous avons dit du statut des fonctionnaires en France dans notre Introduction, p. 20 à 22.

(2) Cf. M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public* (12e éd., 1933), p. 729 et s.; H. Berthélémy, *Traité élémentaire de droit administratif*

L'autre, celle des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine, qui, pour certains éléments de leur statut, restent soumis à des lois d'origine allemande, nationalisées par le souverain français, notamment à la loi d'Empire du 31 mars 1873.

L'objet de cette section est d'examiner successivement quels sont, au juste, les fonctionnaires qui bénéficient des dispositions du statut local préservées de caducité par la loi de 1923, et quelles sont les conditions nécessaires à son application.

SECTION I

Les agents bénéficiaires du statut local.

170. Nous avons vu plus haut (1) que les projets qui se sont succédés au Parlement avant le vote définitif de la loi du 22 juillet 1923 n'ont pas tous compris, au nombre des bénéficiaires du statut local, les différentes catégories de fonctionnaires qui, finalement, ont été admises à en réclamer l'application. Il ressort de l'article 3 que le bénéfice du statut antérieur s'applique à trois catégories de fonctionnaires.

1° *Aux agents titulaires et stagiaires du cadre local maintenus dans leurs fonctions après l'armistice*, les seuls visés aux projets Millerand, Muller et Maurice Ordinaire. Le Conseil d'État y a assimilé, sur recours contre un décret lui ayant refusé la qualification et le bénéfice attaché à la qualification du groupe, le fonctionnaire qui, stagiaire attaché au cadre local antérieurement au 11 novembre 1918, fut appelé, après l'armistice, à servir au Commissariat général sous une dénomination différente de celle du cadre local (2).

2° *Aux agents nommés après le 11 novembre 1918 « au titre et selon les règlements du statut local »*, catégorie constituée sur l'initiative de la Commission d'Alsace et de Lorraine à la Chambre des députés. La circulaire du 8 mars 1924 prend soin d'expliquer les termes de la loi et déclare

(13e éd., 1933), p. 51 et s.; Demartial, *Le statut des fonctionnaires*; G. Jèze, *Cours de droit public*, 1928-1929, *Le statut des fonctionnaires publics*.

(1) Cf. 1re partie, chapitre III, p. 56 et s.

(2) *Leb. chr.*, arrêt Huss, 2 novembre 1928, p. 1116.

qu'ils doivent être entendus en ce sens que l'intéressé devait remplir au moment de sa nomination les conditions prescrites par les dispositions de la réglementation locale. Il n'était pas possible d'indiquer d'une manière générale quelles étaient les conditions pour chaque nature de fonctions Aussi la circulaire invite-t-elle les divers services locaux à communiquer au Commissariat général les dossiers personnels de chacun des agents nommés dans lesdites conditions, de telle sorte qu'après examen et avis du contrôleur des dépenses engagées d'Alsace et de Lorraine les agents soient, selon le résultat de ce travail, ou bien classés dans le cadre local, ou bien incorporés au titre des agents recrutés depuis l'armistice. Effectivement, le contrôleur des dépenses engagées a pris soin de vérifier, en chaque cas, les deux conditions nécessairement conjointes impliquées et prévues par la circulaire, d'une part de la nomination au titre du statut local et, d'autre part, d'un recrutement selon le règlement du statut local. Souvent, en vérité, cette deuxième condition fit défaut; d'où le refus au fonctionnaire du bénéfice des dispositions maintenues du statut local.

3° *Aux auxiliaires permanents ayant droit ou expectative au droit à la retraite selon les dispositions locales,* ajoutés aux catégories précédentes sur proposition de M. l'abbé Muller (1). Strictement, ils n'avaient pas qualité de fonctionnaires du temps allemand et étaient régis par la loi locale du 13 avril 1914 et diverses lois budgétaires qui, dans la limite des disponibilités financières, accordaient droit à pension par mesure individuelle à la grande majorité d'entre eux. La circulaire de 1924, ayant admis les stagiaires au maintien des avantages du statut local, a logiquement étendu l'article 3 de la loi et le bénéfice continué du droit à pension aux auxiliaires permanents. La circulaire du 31 janvier 1929 (2) a noté que, chaque fois où les fonctions exercées par les auxiliaires permanents dans les départements recouvrés correspondaient à celles de fonctionnaires titulaires dans les cadres

(1) Cf. 1re partie, chapitre III, section IV, p. 64, n° 71.
(2) *J. off.* du 2 février 1929.

généraux, c'est dans le cadre correspondant de « fonctionnaires » qu'ils ont été incorporés, et qu'ils furent par les décrets d'incorporation qualifiés soit d' « agents du cadre local », soit de « fonctionnaires du cadre local », exactement comme les fonctionnaires du régime antérieur, bénéficiaires de l'article 3 de la loi du 22 juillet 1923. La mesure était logique et équitable pour les agents en cause, qu'ils restent en service en Alsace et en Lorraine, qu'ils viennent à servir dans d'autres départements, ou enfin optent pour le régime général. Seule la période antérieure à leur incorporation appelle une observation. Ils avaient dans le système local la qualité d'agents « permanents », et aucun d'eux ne consacrait « accessoirement son temps et son activité aux affaires du service ». La circulaire du 31 janvier 1929 en a conclu avec le même esprit de bienveillance que les dispositions combinées des articles 35, 45 et 46 de la loi du 31 mars 1873 permettaient de tenir compte, pour l'ouverture du droit et le calcul de la pension, des services antérieurs au 1er juillet 1924. Et de ce qu'aussi ces agents étaient assujettis aux assurances sociales, il suit que leur situation, quant à ce, doit être réglée comme pour ceux recrutés sur place après l'armistice (1).

171. Telle quelle, la liste des bénéficiaires éventuels du statut local démontre de la part du législateur une volonté d'en étendre largement le cadre. Il est arrivé à l'exécutif de s'y associer, d'une manière que nous serions tenté de trouver moins correcte, en tout cas d'une procédure incertaine, en raison d'une condition d'option expresse, très manifestement surajoutée à la loi. En un décret du 26 mai 1928 incorporant dans les cadres généraux de l'administration des Travaux publics des auxiliaires permanents des mêmes services du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, se lit à l'article 6 : « Les auxiliaires permanents recrutés entre le 11 novembre 1918 et la promulgation de la loi du 22 juillet 1923, qui sont versés, à dater du 1er janvier 1924, dans les cadres des agents de bureau et des adjoints techniques des Ponts et Chaussées et des Mines, seront considérés, à la seule condition d'en faire

(1) Cf. Circulaire du 31 janvier 1929, § VI (*J. off.* du 2 févr. 1929).

la demande au ministre des Travaux publics avant l'expiration du troisième mois qui suivra celui de la publication du présent décret, comme provenant du cadre local, et bénéficieront des dispositions prévues en faveur des agents titulaires et stagiaires ayant appartenu au cadre local par l'article 3 de la loi du 22 juillet 1923 » (1).

L'assimilation ainsi faite d'agents du cadre général à des agents du cadre local entraîne des conséquences pratiques dont le moins qu'on puisse dire est qu'elles sont peu banales : au cas de pension servie à un bénéficiaire de l'article 6 du décret précité, les services dans l'armée française doivent être assimilés à des services rendus dans l'armée allemande, parce que l'intéressé est bénéficiaire du régime des retraites local; d'autre part, au cas d'une pension mixte, la question du cumul de la pension militaire avec la pension civile liquidée par l'application de la loi du 31 mars 1873 doit être réglée conformément aux dispositions des articles 24 et 26 de la loi d'Empire du 31 mai 1906 sur les pensions militaires des officiers, attendu que les textes allemands relatifs à la liquidation d'une pension proportionnelle, concurremment avec une pension civile, demeurent applicables dans le régime local. De pareilles complications, avec lesquelles l'Administration est aux prises, n'ont été ni voulues ni soupçonnées par le texte du 22 juillet 1923.

Nous n'avons, il est vrai, pas rencontré d'autres décrets du genre de celui du 26 mai 1928. Il ne constitue, sans doute, qu'une exception à la disposition et aux catégorisations de la loi de 1923 (2).

SECTION II

Les options et activités privatives du maintien du statut local.

172. De plein droit, au regard des fonctionnaires énumérés au paragraphe précédent, le droit local, au titre de droit com-

(1) *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, 1928, p. 524.

(2) Notons toutefois le décret du 31 juillet 1926 (*J. off.*, 1er sept. 1926, p. 9826) étendant le bénéfice des alinéas 2 et 3 de l'article 3 de la loi du 22 juillet 1923 à des commis des contributions directes et du cadastre d'Alsace et de Lorraine recrutés entre le 11 novembre 1918 et le 31 juillet 1923.

mun des fonctionnaires locaux, s'applique, hormis toute requête à cette fin. Cependant deux conditions, l'une et l'autre négatives, y existent : le défaut d'option en faveur des règles générales qui régissent le cadre français; la non-acceptation de service dans un autre département que ceux du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. En ce cas, ce n'est pas le droit commun des fonctionnaires locaux qui s'applique. Examinons successivement ces deux conditions négatives.

§ 1. — *Défaut d'option pour les règles générales françaises.*

173. Aux termes de l'alinéa dernier de l'article 3 de la loi du 22 juillet 1923, « dans un délai de six mois à dater de la promulgation de cette loi, tout fonctionnaire du cadre local aura le droit de renoncer au bénéfice des dispositions du statut local pour être régi intégralement par les règles générales établies pour les fonctionnaires du cadre français ». Il n'est pas sans intérêt de rapprocher cette option de celle, plus générale, ouverte par la loi du 24 juillet 1921 « prévenant et réglant les conflits entre la loi française et la loi locale d'Alsace et de Lorraine en matière de droit privé ». De telle sorte que, pour tous les actes juridiques, à condition qu'aucune dispotion contraire ne s'y oppose, les intéressés peuvent prévenir le conflit en optant pour l'application des lois françaises ; en recourant à l'option de la loi du 22 juillet 1923, le fonctionnaire écarte également toute éventualité de conflit entre la loi locale et la loi française relativement à son statut.

174. Le délai d'option durant six mois à compter de la promulgation de la loi du 22 juillet 1923 fut prorogé à plusieurs reprises, au total de plus de trois ans : une première fois, par l'article 83 de la loi sur les pensions civiles et militaires du 14 avril 1924 (1) jusqu'à l'expiration du sixième mois suivant la publication de cette loi; une deuxième fois, jusqu'au 31 décembre 1925, par la loi du 28 février 1925 dans son

(1) Delpech, *Code administratif*, p. 794.

article 52 (1); et une troisième fois, jusqu'au 31 décembre 1926, par l'article 38 de la loi du 31 décembre 1925 (2).

Cette prolongation n'a pas, en définitive, non plus que l'option, tenté un nombre considérable de fonctionnaires. Un mobile qui eût sans doute poussé certains fonctionnaires à opter pour le régime du cadre général est le taux primitif de 16 % de l'indemnité compensatrice, alors que celle touchée par les fonctionnaires locaux n'était que de 8 %; peut-être cette différence de taux avait-elle pour but de faciliter l'option; le moyen s'est, en tout cas, révélé peu efficace : à peine 1 % des fonctionnaires intéressés recourut à l'option; le régime local sembla présenter à tous les autres fonctionnaires de plus grands avantages. Une raison d'ordre tout à fait pratique — certains détails de cet ordre peuvent quelquefois annihiler l'effet de la meilleure mesure théorique — s'y ajoute certainement, le fait qu'en 1924-1925 était point ou mal connu « le statut des fonctionnaires français », notamment la loi du 14 avril 1924.

175. Le décret du 21 août 1925, prévu par l'article 83 de la loi du 14 avril 1924 (3), édicta les modalités et la formule de l'option. Il la déclare définitive et fait partir son effet du jour de son enregistrement par l'autorité supérieure (4). C'est dans l'ordre pécuniaire, quant à l'indemnité compensatrice, pour le paiement des mensualités et quant à l'assujettissement aux retenues pour retraites, que ces effets devaient retentir.

A partir de cette date le fonctionnaire était appelé à toucher l'indemnité de 16 % au lieu de celle de 8 %.

Pour faciliter la transition du régime local au régime général, tandis que le paiement se fait à l'avance pour les fonctionnaires locaux et à terme échu pour les autres, l'ar-

(1) *J. off.* du 1er mars, p. 2121.
(2) *J. off.* du 1er janvier 1926, p. 13.
(3) *J. off.* du 28 août 1925, p. 8454; *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, 1925, p. 1089.
(4) Voici la formule d'option :
« Je soussigné (nom, prénoms, fonction, qualité), fonctionnaire du cadre local, déclare par la présente renoncer, en application de l'article 3, dernier alinéa, de la loi du 22 juillet 1923, au bénéfice de toutes les dispositions relatives au statut local des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine.

ticle 2 du décret ordonnait la remise de la première et de la deuxième mensualités, respectivement le 10 du premier et le 20 du second mois suivant le jour de l'envoi de l'accusé de réception de l'option.

Enfin, l'article 3 du décret de 1925, selon l'analyse qu'en a donnée M. Delpech (1) et que nous reproduisons, avait mis au passage du statut local au statut général — pour les fonctionnaires qui étaient en activité de service le 22 juillet 1923, ou pour les veuves et enfants, ayant opté pour le régime français avant l'expiration du délai imparti par l'article 3, alinéa 4 — la condition du calcul et du versement rétroactif des retenues légales sur le traitement initial perçu en qualité de titulaire de l'Administration française. La condition est complexe d'effets, elle se présente sous deux aspects, également explicables en équité et en droit. La circulaire du 31 janvier 1929 dispensa les fonctionnaires locaux, ayant renoncé au bénéfice de l'ancien statut, du versement rétroactif des retenues pour pensions afférentes à la rémunération des services antérieurs à la date de prise d'effet de l'option (jour de l'enregistrement); les retenues étaient inconnues du droit local; il a paru équitable de faire entrer lesdits services en compte, d'office, dans le calcul de la pension, d'après les dispositions du régime local. Il était logique d'assujettir, au contraire, aux retenues pour pension, les services rendus postérieurement à l'option; équitablement l'instruction a ajouté qu'au cas d'option intervenue entre le 1er janvier et le 17 avril 1924, la retenue du premier douzième serait calculée seulement sur les augmentations de traitement résultant des promotions de grade ou de classe intervenues pendant cette période et non sur le traitement intégral.

176. En vue de régulariser les situations diverses, les administrations ont dû établir, pour chaque agent et en double exemplaire, un décompte par débit des crédits, faisant apparaître : 1° les montants des traitements attribués à l'agent; 2° les périodes de perception correspondantes; 3° les retenues

(1) V. *Répertoire Niboyet*, supplément 1925, p. 121, n° 8 *in fine*.

effectivement prélevées; 4° les retenues réellement dues, en conformité des prescriptions énoncées plus haut.

Si le décompte faisait apparaître un solde débiteur, était établi, au nom de l'agent, un titre de perception, en portant la mention apparente. Ce titre, appuyé d'un exemplaire du décompte, devait être envoyé au ministère des Finances pour être transmis au comptable chargé du recouvrement. — Si, au contraire, le décompte faisait apparaître un solde créditeur, était adressée une demande de remboursement au ministère des Finances, appuyée d'un exemplaire du décompte et des déclarations de versements constatant l'encaissement des retenues par le Trésor. — Le solde nul ne donnait lieu à aucune mesure, ni écriture (1).

§ 2. — *Non-acceptation de service hors d'Alsace et de Lorraine.*

177. Les fonctionnaires locaux venant à servir dans un autre département que ceux du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, avec leur consentement, perdent une partie des éléments du statut local : les conditions de stabilité, le régime disciplinaire, les indemnités accessoires et le mode de paiement; l'article 3, alinéa 4, déclare leur maintenir uniquement l'avancement automatique, le régime des retraites, le congé de maladie et le trimestre de grâce.

178. Dès lors que le texte porte « pour le cas où, avec leur consentement », la question se devait poser de savoir si les fonctionnaires locaux peuvent être déplacés d'office d'un département recouvré dans un autre département français. Deux opinions opposées sont émises sur ce point.

Une interprétation littérale conclut qu'aucun fonctionnaire local ne peut être contraint à servir dans un départe-

(1) L'instruction interministérielle termine ses dispositions relatives au régime des pensions des optants en énonçant les règles qui président à la liquidation des pensions de ces fonctionnaires; ce sont : *a*) l'admission sous le régime général, sans versement de retenues rétroactives, des services probatoires ou de stage admis par la loi locale tant pour la constitution du droit à pension que pour sa liquidation; *b*) la liquidation d'après les règles du régime général (principe de l'unité de liquidation) de la totalité des services valables pour la constitution du droit à pension, tant sous le régime local que sous le régime général.

ment de l'intérieur, hors son consentement; ce qui revient à dire que les fonctionnaires issus du cadre local jouissent d'une sorte d'inamovibilité territoriale, et ont, pendant et pour le temps d'exercice de leur fonction, un droit légal à rester sur l'ancien territoire de la terre d'Empire. L'Administration ne peut donc les contraindre d'aller servir dans un autre département. Leur consentement à une nomination dans un ancien département a pour effet la renonciation simultanée à une partie de leur statut local.

On comprend aisément que cette conséquence de l'alinéa 4 de l'article 3 de la loi du 22 juillet 1923 ait paru exorbitante au Parlement français, qui défend toujours le principe de la France une et indivisible et, de plus, tient à maintenir intact le droit du gouvernement de disposer de ses fonctionnaires à sa guise pour le bien de la bonne administration. Le bénéfice d'une inamovibilité territoriale accordé par une loi à une masse de fonctionnaires a été, non sans raison, jugé inadmissible par le Sénat au nom des principes du droit public français. M. Maurice Ordinaire, à la séance du Sénat, le 31 mai 1923, expliquait ainsi à la Chambre Haute l'alinéa 4 de l'article 3 de la loi de 1923 : « Ce que la loi veut dire par les termes *avec leur consentement*, c'est que les fonctionnaires locaux continueront à bénéficier pour partie du statut local, même dans le cas où ce sera avec leur consentement qu'ils viendraient à servir ailleurs que dans les départements recouvrés; leur consentement à cette nouvelle affectation ne les privera donc pas de certains avantages du statut local. Ils seront dans la même situation que s'ils avaient été déplacés d'office, et nullement défavorisés par rapport à ceux dont la mutation serait prononcée en cas de nécessité par le gouvernement. En tout cas, il ne peut être question d'inamovibilité territoriale ».

La circulaire du 8 mars 1924 dit, reproduisant les mots mêmes du rapport, que « cet alinéa doit être compris en ce sens que le consentement des fonctionnaires du cadre local à une affectation dans un département autre que le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle ne les privera pas des avantages du statut local maintenu à ces fonctionnaires. Ils ne seront

ainsi nullement défavorisés par rapport à ceux dont la mutation viendrait à être prononcée d'office ». Et, à son tour, M. Delpech, au *Répertoire Niboyet* (1), a écrit : « Attendu qu'il était impossible de toutes manières de songer et d'aboutir à conférer à une partie des fonctionnaires français « une sorte d'inamovibilité territoriale », l'article 3, alinéa 4, leur a réservé, dans le cas même où ils accepteraient ou solliciteraient une affectation à l'intérieur, les avantages du statut local, moyennant quoi ils ne seront nullement défavorisés par rapport à ceux dont la mutation serait, comme il est possible, prononcée d'office ». C'est la thèse encore de la plupart des services de Paris.

179. Une autre opinion déclare le texte non ambigu, et y attache le sens que, sans leur consentement, les fonctionnaires locaux ne peuvent être contraints à sortir des départements recouvrés, et que, de leur part, y consentir est renoncer simultanément à une partie de leur statut local. M. l'abbé Muller, l'un des principaux auteurs de la loi de 1923, tient pour telle l'intention de la Commission d'Alsace et de Lorraine à la Chambre. L'interprétation de M. Ordinaire, dans les termes où elle fut exprimée, aurait été donnée au Sénat dans le seul but d'y faire accepter plus facilement le texte de la Chambre des députés. La circulaire de 1924 reprit aveuglément l'explication de M. Ordinaire; au demeurant, elle contient tant d'inexactitudes et, sur certains points, des violations de la loi, qu'il est difficile de prétendre que son texte fasse autorité, alors surtout qu'une simple circulaire ne peut en rien modifier le sens d'une loi. La phrase de M. Delpech — à laquelle nous reconnaissons une part certaine d'exactitude, sur laquelle nous reviendrons — s'est bornée, sans doute, à une adhésion à l'interprétation de M. Ordinaire et de la circulaire de 1924, et à un commentaire pur et simple des textes intervenus en la matière.

Plus conforme à l'*esprit* de la loi de 1923 nous paraît, en

(1) V. *Répertoire Niboyet*, Suppl. 1925, p. 121, n° 7. M. Delpech a repris cette opinion dans son article sur les fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine dans le volume *L'Alsace depuis son retour à la France*, 1932, p. 129-130.

effet, l'opinion énoncée dans l'ouvrage de M. Clauss sur les pensions locales et reprise par M. Henri Becker, secrétaire général de l'Association des retraités d'Alsace et de Lorraine, dans un article paru au journal local *Le Retraité* (1). Elle tend à déterminer la valeur des éléments du statut que perd le fonctionnaire local venant à servir dans un autre département que ceux du Bas Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle : conditions de stabilité, auxquelles se rattache l'institution caractéristique pour le statut local de la mise en disponibilité, le régime disciplinaire, les indemnités accessoires et le mode de paiement, en fait les éléments les plus importants du statut local. Or, il est logique d'admettre que, si le fonctionnaire local consent à les perdre, cette perte n'a rien de plus choquant que la renonciation d'une manière analogue à la totalité de son statut par usage de la faculté d'option ouverte par la loi. Mais la situation change sensiblement d'aspect si le fonctionnaire local, hors son consentement, vient à être déplacé dans un ancien département. Que la seule volonté de l'Administration le prive d'une partie importante du statut qu'une loi lui avait expressément conféré, c'est solution contraire à tout l'esprit de la loi, destruction de droits légaux par une mesure administrative. On ne peut admettre, en effet, que, d'une part, le législateur confère solennellement les droits à un statut local et que, d'autre part, il laisse à l'Administration la possibilité de diminuer sensiblement ces droits, selon son bon plaisir, par une simple mesure administrative. Cette solution ne manquerait pas d'être choquante. Cet argument nous semble décisif et nous incline à tenir pour bonne cette deuxième interprétation.

180. Faut-il conclure de là que le législateur ait entendu instituer une sorte d'inamovibilité territoriale complète au profit des fonctionnaires issus du cadre local? Nous ne le croyons pas et sommes amené à faire la triple distinction suivante :

a) Le simple déplacement administratif pour un départe-

(1) Cf. Clauss, *op. cit.*, p. 17 à 21 ; *Le Retraité*, numéro de janvier 1933, p. 14.

ment de l'intérieur de la France, proposé par l'Administration ou même demandé par le fonctionnaire, nécessite de la part du fonctionnaire local un consentement qui n'a rien de contraire aux données du droit administratif français touchant le déplacement et la mutation d'emploi : « En principe, écrivait le doyen Hauriou, le fonctionnaire est essentiellement amovible; il peut être changé d'emploi, déplacé, et, d'autre part, il n'a pas droit à une indemnité de déplacement. Aussi la mutation et le déplacement ne conservent-ils leur caractère de mesure hiérarchique que s'ils sont opérés d'*accord* avec le fonctionnaire, du moins dans le personnel civil; opérés d'office, ils prennent le caractère de mesures disciplinaires ». Il y aurait donc concordance entière sur ce point entre le droit français et le droit local établi par la loi de 1923.

b) Le déplacement à l'intérieur de la France est devenu nécessaire pour raison de service. Le fonctionnaire local, selon l'article 23 du *Reichsbeamtengesetz* (1), ne doit accepter cette mesure qu'à la condition que le nouveau poste ne soit pas, quant au rang et au traitement, inférieur à l'emploi occupé antérieurement. Si donc le fonctionnaire local consent à ce déplacement, l'article 3, alinéa 4, s'applique. — S'il n'y consent pas, l'article 23 du *Reichsbeamtengesetz* vaut encore, comme faisant saillir cette nécessité que le nouvel emploi réponde à la formation et aux capacités du fonctionnaire. Et il s'ensuit que si le fonctionnaire local possède très imparfaitement le français, il est en droit de déclarer le nouveau poste étranger à ses capacités, sans que l'Administration puisse opposer une fin de non-recevoir à cette déclaration de volonté fondée sur les conditions de stabilité du droit local, expressément maintenues aux fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine par la loi du 22 juillet 1923.

Toutefois, le fonctionnaire local, à notre avis, ne serait plus susceptible d'invoquer la règle allemande que les *Landes-* — à la différence des *Reichsbeamten* — n'étaient obligés de se soumettre à l'ordre de déplacement prévu par

(1) Cf. *infrà*, p. 197, nos 194 à 196, notre commentaire de l'article 24 du *Reichsbeamtengesetz*.

l'article 23 du *Reichsbeamtengesetz* qu'autant qu'il devait s'exécuter à l'intérieur du Reichsland. Cette règle, communément admise (1), pouvait se concevoir dans un État fédéral où les fonctionnaires d'un État sont distincts de ceux d'un autre; elle est contraire à l'ordre public d'un État unitaire et a donc été abrogée *de plano* lors du changement de souveraineté. De plus, la distinction entre les *Landes-* et les *Reichsbeamten* n'existe plus en Alsace et en Lorraine, et il serait injuste que les anciens *Landesbeamten* soient seuls en mesure de se prévaloir de la règle de l'inamovibilité territoriale en Alsace et en Lorraine, alors que le cadre local actuel comprend, tout ensemble, les ci-devant *Reichs-* et *Landesbeamten* d'Alsace et de Lorraine.

La règle de l'inamovibilité ne peut, du reste, à notre sens, être découverte en l'article 3, alinéa 4, de la loi du 22 juillet 1923; sur ce point nous approuvons entièrement les déclarations de M. Ordinaire et l'adhésion de M. Delpech. Jamais le Parlement n'eût accepté pareille contradiction au droit public français.

En tout cas, si le fonctionnaire local ne consent pas au déplacement, l'Administration a le choix entre deux solutions : ou bien le déplacement du fonctionnaire à l'intérieur de la France, en qualité de fonctionnaire du cadre local ayant droit à son statut local, comme un Français qui va à l'étranger et y conserve l'intégralité de sa qualité de Français; ou bien, si pour des raisons techniques empêchant cette première solution — et ce sont bien des raisons techniques qui ont provoqué l'amputation du statut local de l'alinéa 4, de l'article 3 —, la mise en disponibilité du fonctionnaire conformément aux articles 24 et suivants du *Reichsbeamtengesetz*. Il serait, à coup sûr, contraire à la loi que l'Administration, par un simple déplacement pour raison de service, pût faire perdre au fonctionnaire local une partie importante de son statut.

c) Le déplacement dans un autre département que ceux du Bas Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle a cause et carac-

(1) Cf. Schulze, *Reichsbeamtengesetz*, Leipzig, 1908, p. 120.

tère disciplinaires. Aucun texte ne s'y oppose, sauf le maintien de l'intégralité du statut local au fonctionnaire ainsi déplacé.

On objectera sans doute que ce maintien est techniquement impossible, et que c'est à cause de cette impossibilité que l'article 3, alinéa 4, a écarté la conservation d'une partie des éléments du statut local. Nous nous demandons si, en réalité, c'est chose tellement impossible. Le régime local de stabilité peut s'appliquer à l'intérieur de la France aussi bien qu'en Alsace et en Lorraine. S'agissant du régime disciplinaire, les Chambres de discipline de l'Alsace et de la Lorraine seraient compétentes, l'inconvénient d'une pareille compétence ne nécessitant pas comme remède l'inamovibilité territoriale! Quant aux indemnités accessoires locales, qui, en fait, se réduisent à peu de chose, on ne voit pas pourquoi elles ne pourraient être versées aux fonctionnaires locaux ailleurs que dans le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle. Le paiement d'avance, qui, à première vue, semble présenter plus de difficultés, est si peu irréalisable que le fonctionnaire passant d'Alsace ou de Lorraine, où il a touché son traitement le premier du mois, dans un autre département où il touchera ce traitement le dernier du même mois, sera donc, théoriquement, payé deux fois pour un mois, tandis que, pratiquement, il devra considérer le traitement versé à la fin du mois comme comptant pour le mois à venir.

181. Dans l'examen ci-dessus des différents cas de déplacement, nous croyons avoir concilié les deux interprétations divergentes, apparemment irréductibles, de l'article 3, alinéa 4 : les fonctionnaires locaux ne sont pas, d'une part, en droit d'invoquer une inamovibilité territoriale, contraire aux principes du droit public français ; et, d'autre part, ils ne sont pas exposés à voir leur statut local sérieusement atteint par une simple mesure administrative.

Il est d'ailleurs notoire que l'Administration ne procède que très rarement, pour ne pas dire jamais, à un déplacement de fonctionnaire local à l'intérieur de la France. Elle sait, d'un côté, — et par cela elle fait preuve de cette cour-

toisie qui lui est propre, — que beaucoup de fonctionnaires du cadre local n'aiment pas quitter leur terroir, et, d'un autre, qu'ils sont mieux à leur place en Alsace et en Lorraine où ils peuvent mettre à profit leur bilinguisme et leur connaissance de la double législation.

La conclusion pratique qui s'impose à la fin de ces raisonnements est qu'il est préférable, à tous points de vue, de laisser aux fonctionnaires locaux les emplois dont ils sont titulaires sur le territoire d'un des trois départements réintégrés et de ne pas les déplacer dans un poste situé dans le reste de la France; il faut excepter, bien entendu, le cas où un fonctionnaire local aurait formellement exprimé le désir ou déclaré consentir à quitter l'Alsace et la Lorraine pour un autre département, auquel cas l'alinéa 4 de l'article 3 de la loi du 22 juillet 1923 s'appliquerait naturellement. Une solution contraire à cette conclusion pourrait donner lieu à de sérieuses complications juridiques et administratives.

CHAPITRE III

LES DISPOSITIONS DE DROIT LOCAL PRÉSERVÉES DE CADUCITÉ

182. Ce sont, aux termes de l'article 3, alinéa 2, de la loi du 22 juillet 1923, les dispositions concernant les conditions de stabilité et le régime disciplinaire, les congés, les indemnités accessoires, le mode de paiement, le trimestre de grâce et le régime des retraites (ouverture du droit à la retraite, calcul et réversibilité de la pension); bref, toutes celles des règles allemandes détachables du régime constitutionnel, ou indépendantes des règles introduites par la France, comme le sont, par exemple, les règles concernant l'irrévocabilité des décisions administratives, l'incessibilité et l'insaisissabilité des émoluments publics, la prescription et la forclusion de droit public.

SECTION I

La stabilité de l'emploi.

183. La stabilité est la qualité de ce qui est établi d'une manière stable et durable; appliquée à la fonction publique, l'expression correspond au fait que le fonctionnaire possède des garanties contre le bon plaisir de ses chefs hiérarchiques, qu'il a ce qu'on appelle la « possession de son emploi »; celle-ci lui assure l'exercice certain de sa fonction, quels que soient le supérieur hiérarchique et les partis politiques au pouvoir, hormis, bien entendu, les bouleversements à allure révolutionnaire.

Cette stabilité, le *Reichsbeamtengesetz* de 1873 l'avait soli-

dement instituée (1), et consacré de la sorte la situation du fonctionnaire professionnel (art. 2 à 4 et 23 à 33 R. B. G.). Cette stabilité ne se concevait, en vérité, que pour les fonctions purement administratives, à l'exclusion de celles à caractère politique, comme étaient les présidences de district ou les directions de cercle.

184. Les fonctions judiciaires, du point de vue de l'inamovibilité, telle qu'en France en avait posé le principe l'article 68 de la Constitution de l'an VIII, et mesuré les limites l'article 13 de la loi du 30 août 1883 ou tel arrêt du Conseil d'État (23 juin 1893) (2), sont hors du cadre strict de ces développements. Au surplus, les magistrats du cadre local n'ont été admis que très passagèrement, par la loi du 20 avril 1921 qui les faisait entrer dans le cadre de la magistrature française, à garder le bénéfice « des dispositions du statut local relatives au *droit à la pension de retraite*, au *congé de maladie*, au *trimestre de grâce*, aux *frais de déplacement et de déménagement* », jusqu'à la mise en vigueur de la loi du 22 juillet 1923, déclarée (art. 6) applicable aux magistrats exerçant dans le ressort de la Cour d'appel de Colmar, dans la mesure où ces dispositions n'étaient « pas contraires à la loi du 21 avril 1921 » (3); or, l'énumération de l'article 10 de celle-ci ayant caractère restrictif, il s'ensuit que les *conditions de stabilité*, non plus que le *régime disciplinaire*, n'ont pas été maintenus aux magistrats de l'ancien ordre local : « Par la loi de 1921, il semble certain, écrit M. Chéron (4), que tous les magistrats, désormais incorporés dans le cadre général de la magistrature française, sont soumis aux dispositions législatives et réglementaires françaises » (5).

185. Aussi bien, il ne peut être utilement question ici que des fonctionnaires administratifs, lesquels n'ont qu'extraor-

(1) Cf. Introduction, p. 12 et s.
(2) *Leb. chr.*, p. 505.
(3) *J. off.*, 1921, p. 4930; D. P. 1923.4.194.
(4) V° *Organisation judiciaire*, dans *Répertoire Niboyet*, 1925, p. 401, n° 39.
(5) L'œuvre commencée en 1921 a, d'ailleurs, été terminée par la loi du 25 juillet 1923 sur l'organisation judiciaire en Alsace et en Lorraine qui unifie le statut des magistrats locaux.

dinairement, en vieille France, un statut légal « privilégié », selon l'expression d'usage, tels les officiers ou les professeurs de l'enseignement supérieur (1) et secondaire; les quelques textes que l'on pourrait, d'accident, citer, comme ayant portée analogue de garantie contre les révocations ou mises à la retraite arbitraires et d'assurance de résidence fixe, sont épars, incomplets, mouvants (2) Et il est loisible de conclure que sont rares en France les exceptions, du moins légales, à la destitution *ad nutum*, réserve faite de la jurisprudence du Conseil d'État.

186. Dans la législation de l'Empire allemand, applicable aux fonctionnaires de l'ancien Reichsland, la révocabilité, au contraire, était l'exception. Le principe posé par le *Reichsbeamtengesetz* était, en effet, qu'aucun fonctionnaire ne pouvait être destitué sans raison grave, et que dans ce cas même le fonctionnaire disposerait de moyens sérieux pour se défendre contre l'État. Cette règle dominait toute la notion de la fonction publique en Allemagne, et, avant l'avènement du « troisième Reich », elle était si bien appliquée que les fonctionnaires administratifs jouissaient de l'inamovibilité presque dans la même mesure que les magistrats, et cette situation indépendante du fonctionnaire était telle qu'il lui était possible de faire de la politique, de défendre n'importe quelle opinion, à la seule condition de maintenir ses actes dans la ligne de la légalité et de ne commettre aucune faute professionnelle. Il est intéressant — aujourd'hui surtout que la vague hitlérienne déferle sur le territoire allemand — de remarquer que nombreux étaient, sous le régime antérieur, les fonctionnaires siégeant sur les bancs de l'opposition, l'incompatibilité entre la fonction publique et le mandat de député au Reichstag n'ayant été ni établie par la Constitution de l'Empire, ni introduite par la Charte de Weimar même, malgré son allure parlementaire : aisément concevable du temps de la monarchie forte, non parlementaire, indépendante de l'opposition, la compatibilité s'explique beaucoup moins dans une consti-

(1) L. 27 février 1880, en particulier articles 7, 14, 15; D. 4 novembre 1882, article 4; D. 28 décembre 1885, article 34; L. 10 juillet 1896.

(2) V. une énumération de ces décrets dans Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 2e éd., 1923, t. III, p. 166-168.

tution parlementaire telle que devait l'être la Constitution de Weimar; son maintien nous paraît une réminiscence de la conception toute particulière de l'État que se faisaient, et s'en font encore, malgré la « révolution » de 1918, les Allemands, de l'État puissance indestructible et à laquelle nous faisions allusion dans notre introduction. Et si présentement, depuis mars 1933, certains fonctionnaires sont chassés de cet État, la raison en est, d'après Hitler, que l'État a besoin de retrouver son ancienne puissance, qu'il y parviendra à l'aide de ce tonifiant qu'est l'hitlérisme, et, qu'en conséquence, jusqu'à l'accomplissement de cette régénération totale de l'État, la stabilité du fonctionnaire doit subir de sensibles, mais « salutaires » atteintes. La stabilité des fonctionnaires allemands était donc largement favorisée par l'organisation constitutionnelle de l'Empire allemand où le principe d'autorité régnait sans pouvoir être battu en brèche.

Il y a lieu d'énumérer et d'examiner ce qui persiste encore aujourd'hui de cette stabilité en Alsace et en Lorraine.

§ 1. — *Nomination à vie.*
(art. 2 R. B. G.)

187. Les fonctionnaires locaux étaient, en règle, nommés à vie, si l'acte de nomination ne l'impliquait temporaire, à l'essai ou pour une affaire de nature essentiellement passagère (art. 38 R. B. G.) et ne contenait aucune réserve expresse de révocabilité avec ou sans préavis Si aucune mention de ce genre ne figurait dans l'acte de nomination, la voie disciplinaire seule y pouvait mettre un terme. Aucune autre restriction à la nomination à vie, outre celles que nous avons énumérées, n'était possible. Aussi le Reichsgericht a-t-il validé la réserve de congédier une femme fonctionnaire en raison et à la suite de son mariage que si elle contenait celle de la révocation (1). Nulle disposition générale, au surplus, ne déterminait les fonctionnaires susceptibles d'être nommés sous la réserve de la révocabilité. Dès lors, la ques-

(1) *Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen*, vol. 37, p. 298.

tion de savoir si une nomination était à vie ou sous réserve de révocabilité était abandonnée à l'autorité de qui procédait à la nomination (1); de façon générale, la réserve s'appliquait aux agents dont les services n'exigeaient pas de préparation professionnelle — fonctions qui consistent surtout en travaux manuels — et aussi aux agents en service d'essai, aux stagiaires et auxiliaires; on rencontrait aussi des agents nommés sous la réserve susdite dans les administrations des Postes et Télégraphes et des Chemins de fer. Dans bien des cas — en particulier dans ces dernières administrations — la situation précaire du fonctionnaire nommé sous réserve de révocabilité pouvait être transformée en viagère, après un certain laps de temps, lorsque l'intéressé remplissait une fonction budgétaire.

La situation juridique de ces fonctionnaires était identique à celle des agents nommés à vie, sauf les exceptions formelles édictées notamment aux articles 32 et 37 du *Reichsbeamtengesetz*.

Il est vrai, l'agent pouvait quitter son emploi à tout moment et imposer sa démission à l'État en renonçant à ses titre, rang, traitement, droit à une pension (à supposer que la démission précédât l'ouverture du droit à pension), après avoir dûment rendu compte de sa fonction. La solution n'était pas expressément dans la loi, du moins elle en découlait, conforme d'ailleurs au principe général de droit public allemand ou français que nul ne doit être maintenu en fonction contre son gré, et que le recrutement de la fonction publique ne se fait pas normalemnt par réquisition.

188. L'acte de nomination (en forme écrite) conférait la

(1) L'Empereur nommait en principe aux fonctions publiques en Alsace-Lorraine en tant que titulaire de la puissance publique dans le Reichsland; il pouvait déléguer son droit, mais était tenu par les conditions légales et ne pouvait nommer de façon arbitraire. Il désignait directement le *Statthalter*, le secrétaire d'Etat, les sous-secrétaires d'Etat, les conseillers du ministère, les hauts fonctionnaires administratifs comme les présidents de district, les conseillers de district, les directeurs de cercle et les directeurs de police, les professeurs ordinaires de l'Université, les juges et les procureurs d'Etat. Le *Statthalter* nommait notamment les directeurs des écoles publiques supérieures, des écoles normales d'instituteurs et d'institutrices, des établissements pénitentiaires et des maisons de travail, etc.; le secrétaire d'Etat, les fonctionnaires moyens et inférieurs du ministère; les autres fonctionnaires de même rang, par les bureaux des sections ministérielles; les employés de bureau, par les directions auxquelles ils étaient rattachés.

qualité de fonctionnaire et, à compter de sa date, les droits pécuniaires et les obligations, à cette double exception près que le droit au traitement court seulement à partir du jour de la prise de possession de l'emploi et celui à la pension, en principe, du jour de la prestation de serment.

Chaque fonctionnaire, avant son installation, devait, en effet, dans tous les États allemands, prêter serment : serment de respect à l'Empereur, d'observation de la Constitution et des lois de l'Empire, d'application et de fidélité à la fonction. En Alsace-Lorraine le serment était prêté à l'Empereur, chef de la puissance publique, et non au *Statthalter*, comme on serait peut-être enclin à le croire. La logique des choses aurait voulu que tous les fonctionnaires locaux, maintenus à leurs postes après 1918, prêtassent serment à la France, que, pour chaque classe de fonctionnaires, l'obligation au serment fût telle qu'elle est prescrite en France, c'est-à-dire variable selon les services, enfin que cette obligation fût sanctionnée par l'article 196 du Code pénal français, selon lequel « tout fonctionnaire public... entré en exercice de ses fonctions sans avoir prêté serment pourra être poursuivi, et sera puni d'une amende de 16 à 150 francs » (1). Après la suspension de tous les magistrats de l'ordre judiciaire prononcée par l'arrêté du 30 novembre 1918 (2), ce serment a été prêté par tous les magistrats de l'ancien cadre local admis à exercer leurs fonctions au service de la France. Cependant, aucune prescription de ce genre ne fut édictée pour les autres fonctionnaires, en particulier de l'ordre administratif, admis à la suite de l'armistice à servir la France.

189. Pour les fonctionnaires ayant charge de deniers publics, la nomination s'accompagnait d'un cautionnement. Une loi française de 1869 avait servi de modèle à la loi du 15 octobre 1873 sur les cautionnements d'Alsace-Lorraine (3), complétée par l'ordonnance du 22 novembre 1873 (4). Une

(1) Cf. Jeanvrot, *La question du serment*, Paris, 1882.
(2) D. P. 1918.4.277.
(3) Cf. *Organisation politique et administrative et législation d'Alsace et de Lorraine*, 1918, 2e partie, t. I, p. 214.
(4) *Gesetzblatt für Els.-Lothr.*, p. 292.

autre loi allemande du 20 février 1898, qui abolit le cautionnement pour les fonctionnaires d'Empire, n'avait pas été introduite en Alsace-Lorraine : preuve incidente, mais bien significative, de la non-identité du statut des *Reichs-* et *Landesbeamten*. Le manque à déposer un cautionnement était donc, dans la terre d'Empire, cause d'inaptitude à prendre le service conféré, faute d'avoir réuni les conditions requises, et, par suite, cause d'impossibilité à toucher un traitement.

Les fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine, astreints à un cautionnement, étaient obligés de le constituer en valeurs allemandes, déposées, jusqu'à fin de gestion et apurement des comptes, à la Caisse des dépôts et consignations à Strasbourg. Aux termes de l'article 4 de la loi locale du 15 octobre 1873, les cautionnements étaient représentés par des titres d'emprunt contractés soit par l'Empire, soit par un État confédéré, soit par le gouvernement d'Alsace-Lorraine, lesquelles obligations devaient rapporter au moins 4 % d'intérêts et étaient acceptées pour leur valeur nominale. L'acceptation à ces fins de la rente d'Alsace et de Lorraine de 3 % n'avait été, en fait, autorisée que par la loi locale du 30 janvier 1882 et seulement jusqu'à la date du 9 avril 1888, à laquelle une nouvelle loi locale imposa pour le cautionnement les obligations de l'Empire, d'un État confédéré ou du Pays d'Empire rapportant au moins 3 1/2 % d'intérêts. La loi locale du 17 avril 1895 abrogea les deux précédentes et autorisa à nouveau, à partir de 1895, l'acceptation de la rente d'Alsace-Lorraine de 3 % d'intérêts.

Toujours est-il qu'en cet état de la réglementation il n'y avait pas possibilité pour les fonctionnaires d'Alsace-Lorraine ni de déposer leurs cautionnements en numéraire, ni de suppléer au dépôt de valeurs par l'affiliation à une association de cautionnement mutuel analogue à celle qui fonctionne en France.

190. Les effets du changement de souveraineté quant à l'obligation du cautionnement préoccupa, dès 1919, les diverses administrations employant des agents ayant charge

de deniers publics et fut portée devant le Commissaire général de la République. On se rendit compte que les cautionnements déposés avant 1918 n'offraient plus au Trésor français une garantie suffisante contre les éventuels déficits de caisse des comptables. La dépréciation du mark et la baisse des valeurs allemandes ne laissèrent plus entre les mains de l'Administration qu'un gage illusoire. Deux solutions purent être envisagées.

L'une, suivant laquelle l'Administration désaffecterait les valeurs allemandes représentant les cautionnements et les restituerait aux intéressés avec invitation à les remplacer par des titres français. Les titres d'emprunt de l'ancien Pays d'Empire, dont les cours se tenaient à un niveau élevé et qui semblaient appelés à conserver toute leur valeur, pourraient continuer d'être acceptés en garantie de la gestion des comptables. Ce système aurait imposé aux agents une charge très lourde à laquelle, d'un point de vue politique, il eût été inopportun de les soumettre. Les fonctionnaires alsaciens et lorrains étaient déjà suffisamment atteints dans leur patrimoine par l'effondrement des cours des valeurs allemandes qu'ils avaient été forcés d'acquérir; dès lors, l'achat de titres français ou alsaciens-lorrains eût été pour eux, à un moment de difficiles conditions de la vie matérielle, une obligation onéreuse que beaucoup sans doute eussent été hors d'état de remplir.

L'autre, consistant, à l'inverse, dans l'affiliation des fonctionnaires de l'ancien cadre local à l' « Association française de cautionnement mutuel ». Elle semblait donner satisfaction aux intérêts légitimes des fonctionnaires en même temps que fournir au Trésor les garanties nécessaires. Les agents ayant charge de deniers publics sont, en France, autorisés, en effet, à s'affilier à cette association et, selon l'article 41 de la loi de finances du 26 décembre 1908, modifiée par celle du 15 novembre 1918, « à remplacer leur cautionnement par la caution solidaire fournie par leur association, en conformité des statuts... préalablement approuvés par le ministre des Finances. — Celui-ci est autorisé à accepter l'engagement pris par lesdites associations de se porter caution solidaire de tous

leurs membres présents et futurs jusqu'à concurrence du montant des cautionnements qui leur sont ou leur seront imposés. — Le ministre des Finances est également autorisé : 1° à restituer les cautionnements desdits comptables et fonctionnaires; 2° à pourvoir au remboursement de leurs cautionnements en numéraire au moyen de l'émission au mieux des intérêts du Trésor, et jusqu'à due concurrence, d'obligations à court terme dont l'échéance ne pourra dépasser six ans ».

L'idée d'une pareille association avait été empruntée à la Suisse où ce système avait donné entière satisfaction. Sous le titre d'Association française de cautionnement mutuel, il s'était déjà fondé à Paris, en juin 1908, entre fonctionnaires relevant du ministère des Finances, une association qui avait pour but de garantir, au moyen d'un acte collectif de cautionnement, leurs obligations vis-à-vis du Trésor, dans la limite du chiffre des cautionnements fixés par les lois et règlements en vigueur. Mais le ministre des Finances ne pouvait donner son agrément à un acte de cette nature sans avoir obtenu du Parlement une autorisation formelle; et, d'autre part, cette autorisation ne pouvait être sollicitée qu'après un examen approfondi des garanties à exiger de l'association. La loi du 26 décembre 1908 simplifia ces formalités, aux termes de l'article 4 précité; elle eût pour application le décret du 16 janvier 1909 (1) et celui du 7 décembre 1920 (2).

Or, en France, les avantages de ce système (3) ont paru

(1) *J. off.*, 19 janvier 1919.

(2) *J. off.*, 15 décembre 1920.

(3) D'après l'article 13 des *Statuts de l'Association* : « La *cotisation annuelle* est fixée à 1 pour mille (1 fr. pour 1.000 fr.) du montant du cautionnement garanti, avec un minimum de 10 francs par sociétaire. — La cotisation pourra être revisée par l'assemblée générale, sous réserve de l'approbation du ministre des Finances. — Le *fonds de réserve* de chaque adhérent est limité à 1 % du montant de son cautionnement, chiffre fixé par le ministre des Finances, avec un minimum de 100 francs. — Les sociétaires dont le cautionnement est augmenté dans le courant de l'année ont à payer, sur le chiffre de cette augmentation, lors de l'adhésion complémentaire : 1° un supplément de cotisation qui est dû à partir du premier mois de la date de l'adhésion complémentaire; 2° le complément du fonds de réserve de 1 %, correspondant au montant de leur nouveau cautionnement. — La somme représentant la part de chaque sociétaire dans le fonds de réserve (1 % de son cautionnement) restera sa propriété et, s'il quitte l'association libre de toutes charges, restitution lui en sera faite intégralement sur justification de l'apurement définitif de sa gestion garantie

assez réels pour en faire accorder le bénéfice à la plupart des agents astreints à constituer un cautionnement. La question ne se pose pas différemment en Alsace et en Lorraine, et l'Administration n'eût pas de doute sur l'intérêt de son extension.

La première demande d'affiliation à l'Association de cautionnement mutuel remonte au mois de janvier 1919, et émanait du Directeur de l'Enregistrement de Metz. Une enquête fût faite par le Commissariat général de la République, d'où il résulta que tous les services intéressés souhaiteraient d'être autorisés à adhérer au cautionnement mutuel. Dès les premiers mois de 1920, le président de l'Association française du cautionnement mutuel fit connaître qu'il ne voyait aucune objection à cette faculté.

La loi du 1er juin 1924, dans son article 1er, 2°, lettre *o*, introduisit donc la législation française des cautionnements. Celle-ci s'applique dorénavant à tous les fonctionnaires comptables de deniers publics d'Alsace et de Lorraine (trésoriers-payeurs généraux, receveurs particuliers des finances, percepteurs, receveurs de l'enregistrement, receveurs des douanes et contributions indirectes, chef comptable, caissier, chef de contrôle, chef du service des titres, garçon des recettes de la Caisse des dépôts et consignations, receveurs et inspecteurs des services pénitentiaires, directeur, receveur, inspecteur, garçon de recette de la manufacture des tabacs, agents cautionnés de la Caisse centrale d'Alsace et de Lorraine et du Haras, etc., sans compter les notaires, les huissiers et les agents comptables des communes et des établissements publics).

191. Le problème des cautionnements des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine ne se limitait point à cet aspect. Un

par l'Association française de cautionnement mutuel et dans les conditions prévues à l'article 15. — En outre, tout sociétaire ayant remis son service postérieurement au 31 décembre 1925 aura droit, lors de la restitution de sa part du fonds de réserve, à une majoration d'un vingtième dudit fonds de réserve par année d'adhésion en qualité de sociétaire cotisant, s'il compte dix années de sociétariat et si son fonds de réserve est supérieur à 10 francs. — La cotisation est indivisible et payable d'avance. — Pour l'année de l'entrée, elle n'est due qu'à partir du premier jour du mois de l'adhésion. — La somme représentant le fonds de réserve (1 %) sera versée en une fois lors de l'adhésion ».

instant d'examen en fait apparaître un autre, celui du sort, postérieurement à l'armistice, des cautionnements déposés sous forme de valeurs allemandes, pendant la domination allemande. Ces valeurs, fournies conformément aux lois locales précitées, étaient encore à la Caisse des dépôts et consignations à Strasbourg; or, à la suite de la baisse des cours des valeurs allemandes et de la dépréciation du mark, elles ne représentaient qu'une valeur minime jusqu'aux lois allemandes du 16 juillet 1925 ayant procédé à une revalorisation des emprunts publics d'avant-guerre et ordonné leur remboursement, intérêts compris, par tirage au sort.

Si les déposants avaient été autorisés par le Gouvernement allemand, avant la remise de l'Administration aux pouvoirs français, à retirer leurs titres allemands de la Caisse des dépôts et consignations — ce qui fut demandé par eux à plusieurs reprises —, ils auraient pu en effectuer la vente, faire échanger l'argent allemand réalisé par la vente des titres sur le pied de 1 mark = 1 fr. 25 et reconstituer le même cautionnement sur cette parité de base. Mais tel ne fut pas le cas, le traité de paix resta muet quant à la « valorisation des cautionnements », et, depuis lors, aucune solution n'a été donnée à la question.

Une solution serait équitable et est ardemment demandée par les intéressés. La loi allemande du 16 juillet 1925, relative à la conversion des emprunts publics allemands d'avant-guerre, bénéficiera tôt ou tard aux agents comptables de l'ancien cadre local. De fait, dès 1925, par l'intermédiaire de l'Association des fonctionnaires de la perception d'Alsace et de Lorraine, ils demandèrent à la « commission chargée, par arrêté du 5 septembre 1925, d'étudier les questions concernant la valorisation des titres de valeurs allemandes détenus en Alsace et en Lorraine » de leur faire appliquer ladite loi allemande du 16 juillet « dans le sens le plus favorable pour eux ». En 1930, les requêtes successives des groupements intéressés n'avaient encore abouti sur aucun point. L'Administration paraît craindre surtout de créer, parmi les détenteurs de valeurs allemandes, une catégorie privilégiée par une valorisation en capital. A quoi les fonctionnaires

locaux astreints à un cautionnement répondent avec raison que leur situation n'est point comparable à celle de ces détenteurs d'anciennes valeurs allemandes, attendu que, pour leur part, ils étaient *obligés* de constituer leurs cautionnements en valeurs allemandes déposées à la Caisse des dépôts et consignations de Strasbourg : ce qui les privait de la possibilité de fournir les cautionnements en numéraire ou de suppléer au dépôt de valeurs par l'affiliation à une association de cautionnement mutuel; et ce qui avait amené ceux qui, devant emprunter la somme nécessaire à la constitution du cautionnement, à souffrir de la valorisation, dès lors que leur dette est aujourd'hui évaluée en francs. Aussi l'association susdite des fonctionnaires a-t-elle proposé trois solutions : *a*) la substitution, par l'État français, aux valeurs allemandes déposées, de titres français de la même valeur nominale, sur le pied de 1 mark = 1 fr. 25 et aux mêmes taux d'intérêt; ou *b*) le remplacement de la valeur réelle des titres allemands d'après leurs cours au 11 novembre 1918, à raison de 1 fr. 25 par mark, par des titres français d'une valeur réelle au cours du 11 novembre 1918 et égale à celle des anciens titres allemands; ou enfin *c*) la restitution par l'État français aux intéressés de la perte subie par eux, eu égard à la différence entre la valeur réelle au cours du 11 novembre 1918 (à raison de 1 fr. 25 le mark) et la valeur réelle actuelle des titres allemands convertis.

Chacune des trois combinaisons opérerait la valorisation du capital.

L'Administration, sans doute, aurait déjà donné satisfaction aux demandes des fonctionnaires cautionnés du cadre local si la valorisation de leurs cautionnements n'était pas question intimement liée à celle des placements opérés par les mineurs et les incapables, sous la domination allemande, *obligatoirement* en valeurs allemandes, si bien que l'ensemble de ces dépôts représente une masse considérable, devant la revalorisation de laquelle l'Administration semble hésiter, à juste titre, et d'autant plus qu'en vertu des lois allemandes du 16 juillet 1925 (1) la valeur des titres revalorisés par l'État

(1) *Reichsgesetzblatt*, 1925, t. I, p. 117 et s.

allemand se rapproche singulièrement de celle des rentes françaises d'avant-guerre. Les intéressés se trouveront donc le jour du remboursement des valeurs allemandes dans la même situation que les détenteurs d'une rente française d'avant-guerre. Cette solution paraît équitable. Le seul risque couru par les fonctionnaires cautionnés est celui d'une nouvelle ruine du crédit allemand; il s'y ajoute l'inconvénient d'avoir à attendre, pour le remboursement du capital et des intérêts (qui courent à partir du 1er janvier 1926), la désignation par le tirage au sort des numéros de leurs titres.

192. En ce qui concerne les *intérêts* des titres allemands déposés par les fonctionnaires cautionnés, le groupement réclame depuis des années que le Gouvernement français prenne à sa charge la perte subie par les déposants sur les arrérages des valeurs allemandes, de l'armistice au 31 décembre 1925, à concurrence de la différence entre la valeur réelle des coupons à l'échéance et leur valeur nominale à 1 fr. 25 par mark. La solution avait été adoptée par l'ancien Conseil consultatif d'Alsace et de Lorraine dans sa séance du 18 avril 1923; M. Herriot, alors président du Conseil, l'avait envisagée, sur demande de la Chambre des députés, à la séance du 1er décembre 1924. L'Association des fonctionnaires de la perception d'Alsace et de Lorraine semble sur le point d'obtenir satisfaction pour cette partie de ses revendications.

193. Presque toutes les communes et tous les établissements publics d'Alsace et de Lorraine ont d'ailleurs valorisé intégralement les cautionnements de leurs comptables, à raison de 1 fr. 25 par mark, au prix d'achat des titres allemands respectifs contre remise de ces titres, et payé les arrérages à partir de l'armistice, à raison de 1 fr. 25 pour le mark, de la valeur nominale des coupons (1). Ces personnes morales administratives n'avaient pas à prendre en considération la revalorisation d'autres placements, de mineurs ou d'incapables notamment, qui dépassent de beaucoup les sommes déposées au titre des cautionnements des fonctionnaires d'État de l'ancien cadre local.

(1) Cf. *La Retraité*, juillet 1931, p. 41.

§ 2. — *Déplacement pour raisons administratives et de service.*

(art. 23 R. B. G.)

194. La mesure n'a, par définition, rien de disciplinaire; il s'ensuit donc l'obligation pour l'État de payer à l'agent ainsi déplacé des frais réglementaires de déménagement, pour le fonctionnaire le droit de discuter et d'imposer la parité de rang, l'équivalence de traitement. A tous les sens du mot, l'obligation était stricte et le droit fort conditionné, et l'un et l'autre mesurés par une coutume bien assise.

Limitée à ce qui constituerait une diminution de l'actuelle condition et des ci-devant émoluments, l'obligation de l'Administration est exclusive de toute prétention du fonctionnaire à occuper des emplois accessoires, toucher des indemnités locales, de résidence, ou frais de service qui n'ont plus de raison d'être; le *Reichsoberhandelsgericht* a décidé que, par émoluments, il faut entendre les « émoluments personnels » (*persönliches Diensteinkommen*), car les « émoluments de la fonction » (*sachliches Diensteinkommen*) peuvent différer selon la dépense inhérente à l'emploi public; les « émoluments personnels » ne comprennent pas les indemnités de logement, de représentation, de résidence, de laquelle on peut rapprocher l'indemnité compensatrice, etc. Le *Reichsgericht* (1), pour sa part, dans le même esprit, oppose une diminution « actuelle » à une diminution de situation « éventuelle », susceptible d'advenir un jour, ou par quelque circonstance du déplacement administratif.

195. Conditionné non moins quant à ses causes que dans ses effets, le droit du fonctionnaire demeurait assorti de la « voie de droit ». A condition que la mesure du déplacement eût été prise par l'autorité qualifiée pour prononcer le déplacement administratif et nommer à l'emploi nouveau, l'article 23 R. B G. obligeait l'agent en cause à cesser l'ancienne fonction, sous peine de perdre le traitement, au même titre que

(1) *Juristiche Wochenschrift*, 1905, p. 183, n° 32.

celui visé à l'article 14, alinéa 3 (1), mais il l'autorisait, pour autant, à ne pas assumer la nouvelle et à exercer, tout aussitôt, la « voie de droit » pour récupérer les avantages pécuniaires inhérents à l'ancienne.

196. Une tradition s'était, à cet égard, établie si nette que les difficultés touchant le bénéfice ou le domaine de l'article 23 ont été fort réduites.

Ayant effet à l'égard de tous les fonctionnaires nommés ou non à vie, à la seule condition que leur emploi figurât au budget, l'article 23 était réputé sans application à l'encontre des professeurs d'Université. Non, sans doute, à raison d'un droit subjectif à la fonction, mais par l'effet de textes : tel l'article 2 de la loi du 18 juin 1890 (2) ayant réglementé les hypothèses et les conditions juridictionnelles de leur déplacement, au point de constituer un régime exceptionnel et d'interprétation étroite. Au demeurant, les professeurs d'Université encore soumis au statut local sont très peu nombreux.

Il était indiqué, logique, fatal, qu'après la promulgation de la loi du 22 juillet 1923, l'article 23 gardât sa portée antérieure. Un fonctionnaire local s'étant enhardi à l'invoquer à l'encontre d'une mesure prise à son égard lors du reclassement opéré en application de la loi du 22 juillet 1923, le Conseil d'État (3) a décidé, à juste titre, que « l'article 23 de la loi locale du 31 mars 1873 vise uniquement, d'après ses termes mêmes, les mutations *individuelles* d'emploi », à l'exclusion, par conséquent, de « mesures d'ordre essentiellement collectif telles que celles prises à la suite de la promulgation de la loi du 22 juillet 1923; si l'article 3, alinéa 2, de cette loi déclare maintenir au profit des agents titulaires ou stagiaires du cadre local, après leur classement dans le cadre général, le bénéfice de certaines dispositions du statut local, les modalités mêmes du reclassement sont exclusivement réglées par

(1) L'article 14, alinéa 3, porte que « le fonctionnaire qui, sans motifs d'excuse particuliers, reste éloigné de son poste sans congé régulier, ou dépasse le congé accordé, perd son traitement, pour le temps de son absence irrégulière ».

(2) *Organisation politique, administrative et législation de l'Alsace et de la Lorraine*, 2e part., 1918, t. I, p. 271.

(3) Arrêt Wenninger, 11 juillet 1928, *Leb. chr.*, p. 877.

la loi nouvelle et les décrets pris pour son exécution ». A la vérité, l'article 23 pouvait trouver application avant et après l'opération de l'incorporation; l'éventualité disparaissait à l'époque où l'Administration procédait aux reclassements collectifs. Il est peu concevable, et il serait parfaitement illogique, qu'une mesure telle que l'incorporation, décidée par le législateur français, à réaliser par des moyens spécifiquement français, fût mise en œuvre ou en cause, sous le couvert d'un texte allemand, non visé par la loi française et étranger par surcroît, dans l'hypothèse d'un déplacement collectif. — Le recours était mal fondé et ne pouvait aboutir qu'à un rejet de la part du Conseil d'État (1).

§ 3. — *Mise en disponibilité provisoire* (2).

(art. 24 à 31 R. B. G.)

Article I. — Règles générales.

197. Institution tout à fait originale du statut local, découlant du principe de la nomination à vie, elle constitue, sans aucun doute, la plus essentielle des conditions de stabilité des fonctionnaires locaux. « Tout fonctionnaire d'Alsace et de Lorraine, dit l'article 24 R. B. G., peut, moyennant l'octroi du traitement de disponibilité fixé par la loi, être mis en disponibilité si l'emploi qu'il occupe est supprimé par suite d'une transformation dans l'organisation des services ».

198. Nulle autre cause que cette « transformation » ne peut donner ouverture à la mise en disponibilité, hormis les cas indiqués à l'article 25, que nous examinerons plus bas. Ainsi l'a dûment entendu l'Administration française, notamment à la suite de la réorganisation des services, entraînée par la suppression du Commissariat général de la République à Strasbourg par l'article 1er de la loi du 24 juillet

(1) En ce qui concerne le déplacement dans un département de l'intérieur de la France, nous renvoyons à ce que nous avons dit *suprà*, n° 180 *b*.

(2) On parle aussi souvent de mise à la retraite provisoire. C'est le terme employé par M. Clauss, auquel nous avons beaucoup emprunté de notre documentation spéciale à ce paragraphe.

1925 (1). Cette suppression a permis au Gouvernement français de mettre hors service un petit nombre de fonctionnaires devenus inutiles à l'Administration, tout en respectant leur stabilité : ceux-ci n'ont été l'objet, ni d'un renvoi pur et simple, ni d'une mise à la retraite définitive, et ils ont continué à toucher, sous forme de traitement d'attente — du montant duquel nous allons étudier plus loin la fixation —, la rente alimentaire à laquelle ils avaient droit en leur qualité de fonctionnaires professionnels. L'article 6 de la loi du 24 juillet 1925 avait, d'ailleurs, pris soin de stipuler que « les fonctionnaires de toute catégorie, occupant dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle des emplois supprimés en exécution de la présente loi, (seraient) pourvus d'emplois d'un grade équivalent, soit dans les cadres de l'Administration générale, soit dans les autres services de l'État, (et conserveraient), en attendant, leurs traitements et indemnités ». Les fonctionnaires locaux qui, pour une raison ou une autre, ne bénéficièrent pas de cette disposition furent mis en disponibilité provisoire.

199. Une autre limitation du bénéfice de l'article 24 tenait aussi à la qualité de « titulaire », l'exercice provisoire d'une fonction n'y suffisant pas. Le Conseil d'État, dans son arrêt du 22 janvier 1931 (2), en a décidé ainsi : « Considérant qu'en admettant que l'article 24 de la loi locale du 31 mars 1873 conférait aux fonctionnaires dont l'emploi est supprimé le droit d'être mis en disponibilité, le sieur..., qui n'avait été chargé que d'assurer *provisoirement* les fonctions du ministère public près le tribunal de bailliage d'Altkirch et de Dannemarie, ne saurait prétendre au bénéfice de la mise en disponibilité en qualité de procureur cantonal, laquelle n'a été instituée qu'en faveur des fonctionnaires titulaires ».

200. Les effets, les aspects négatifs et positifs de cette situation procèdent tous de cette idée que le fonctionnaire mis en disponibilité n'exerce plus son emploi, mais garde son

(1) Delpech, *Code administratif* (Sirey), p. 814.
(2) Arrêt Eberlin, *Leb. chr.*, p. 76.

titre et son rang et leurs attributs extérieurs ou honorifiques (l'uniforme, s'il en est un) et leurs avantages pécuniaires : droit à un traitement, d'ailleurs réduit, vocation à la pension. On songe, de ce fait, à la distinction de la législation française entre le grade et l'emploi des officiers et des ingénieurs des Ponts et Chaussées et des Mines.

I. — *Devoirs du fonctionnaire mis en disponibilité.*

201. La loi du 22 juillet 1923 n'a pas mentionné le maintien des devoirs du fonctionnaire, tels que les avait conçus et spécifiés la législation allemande; mais ce maintien résulte de celui du régime disciplinaire qui, comme on sait, figure au nombre des éléments du statut local. L'application du régime disciplinaire suppose bien, en effet, l'infraction à des devoirs professionnels : *nulla poena sine culpa; nulla culpa sine officio* (art. 10 et 72 R. B. G.). Toutes les dispositions du *Reichsbeamtengesetz* sur les devoirs des fonctionnaires demeurant au cas de mise en disponibilité, s'appliquent donc dans la mesure où elles s'accordent avec le droit public français. « L'agent mis à la retraite provisoire, écrit M. Clauss, reste fonctionnaire...; il le reste avec tous ses devoirs et tous les droits inhérents à sa qualité, à la seule exception du devoir d'exercer ses fonctions ». Celui-ci (art. 10) disparaît par définition. Encore faut-il remarquer que cette obligation est non supprimée, comme pour le retraité, mais simplement suspendue, le fonctionnaire touché par l'application des articles 24 et suivants devant demeurer prêt à reprendre du service actif et à accepter tout emploi en rapport avec sa spécialité ou préparation professionnelle; d'où l'obligation d'indiquer à l'Administration tout changement de domicile.

Passons aux autres devoirs fixés par le *Reichsbeamtengesetz* et auxquels le fonctionnaire mis en disponibilité reste soumis.

202. Il est d'évidence que tous les devoirs d'ordre principiel persistent : fidélité et obéissance à l'égard de la Constitution et des lois; — conduite honorable : « Tout fonctionnaire,

disait l'article 10, doit se montrer digne par sa conduite, en fonction et hors fonction, de la considération qu'exige sa profession »; le public confond volontiers l'homme privé et l'homme public, et il est psychologiquement exact que la conduite de l'un ressemble bien souvent à l'autre; — abstention de luttes électorales, non-affiliation à des associations hostiles à l'État (on songe inévitablement au Heimatbund) : sous la domination allemande ce n'était qu'après son élection comme député qu'un fonctionnaire pouvait impunément siéger sur les bancs de l'opposition, à condition que sa conduite fût demeurée honorable et ses moyens politiques légaux; l'introduction des principes de droit public français a substitué à cette tradition l'incompatibilité entre mandat de député et qualité de fonctionnaire; les fonctionnaires locaux ne peuvent plus cumuler leur fonction et celle de parlementaire, sauf les exceptions admises par la loi (1); — discrétion et secret, même après avoir quitté le service, sur les affaires connues au cours et pour cause de service et ne devant pas être divulguées en raison de leur nature ou d'un ordre émanant d'un supérieur.

(1) Voici les dispositions intéressant les incompatibilités parlementaires en France : article 88 de la loi de finances du 30 décembre 1928, portant fixation du budget général de l'exerice 1929 (*J. off.*, 31 déc. 1928), qui déclare :

« 1° Les articles 8 et 9 de la loi organique du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, rendus applicables à l'élection des sénateurs par la loi du 26 décembre 1887, sont modifiés ainsi qu'il suit : L'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'État et de toutes autres fonctions rémunérées à la nomination de l'État est incompatible avec le mandat de sénateur ou de député.

» En conséquence, tout fonctionnaire rentrant dans les catégories ci-dessus, élu sénateur ou député, sera remplacé dans ses fonctions si, dans les huit jours qui suivent la vérification des pouvoirs, il n'a pas fait connaître qu'il n'accepte pas le mandat de sénateur ou de député.

» Sont exceptés des dispositions qui précèdent : *a*) les ministres ou sous-secrétaires d'Etat; *b*) les professeurs titulaires de chaires qui sont données au concours ou sur la présentation des corps où la vacance s'est produite ; *c*) les personnes chargées par le gouvernement de missions temporaires. Le cumul du mandat législatif et de la mission ne pourra excéder six mois.

» 2° L'article 11 de la même loi est modifié ainsi qu'il suit : Tout sénateur ou député nommé ou promu à une fonction publique rétribuée sur les fonds de l'État, ou à une fonction quelconque salariée à la nomination de l'État, cesse d'appartenir au Sénat ou à la Chambre par le fait même de son acceptation ».

Rpr. les incompatibilités avec les fonctions de conseiller général, articles 8, 9, 10 de la loi du 10 août 1871, Delpech, *Code administratif*, p. 222; les incompatibilités avec les fonctions de conseiller municipal, articles 32, 33, 34, 36, 80 de la loi du 5 avril 1884 (*ibid.*, p. 345 et s.).

Certains autres devoirs, dont le *Reichsbeamtengesetz* avait cru utile de faire état et auxquels le droit français ne semble pas avoir donné une expression formelle, garderaient leur raison : interdiction (art. 15, al. 1) d'accepter d'autres souverains ou gouvernements des titres, décorations, cadeaux, traitements ou rémunérations sans l'autorisation de l'Empereur ; — autorisation gouvernementale (art. 15, al. 2) pour accepter cadeau ou récompense en raison de sa fonction ; — interdiction connexe de remplir un emploi à but lucratif, accessoire à la fonction publique, sans autorisation, révocable en règle, du *Statthalter* (ce serait, sans doute, aujourd'hui du ministre compétent ou du Directeur général des Services d'Alsace et de Lorraine) ; d'exercer une profession ou devenir membre d'un conseil d'administration ; cette disposition ne s'applique pas aux fonctionnaires mis en disponibilité (art. 16, al. dernier), non plus que l'obligation (art. 12, al. 1er) de demander l'autorisation du chef de service « avant de donner comme expert un avis extra-judiciaire » : ce chef manque au regard du fonctionnaire mis en disponibilité, non obligé de demander cette autorisation (1).

Toute transgression de ces règles par le fonctionnaire en disponibilité avait et garde pour sanction une peine, laquelle ne peut, faute d'un chef hiérarchique et de son autorité, que procéder des tribunaux disciplinaires ; au cas de destitution prononcée comme peine, en attendant que le jugement devienne exécutoire il y a diminution du traitement d'attente d'un quart du traitement légal (art. 132 R. B. G.).

II. — *Droits du fonctionnaire mis en disponibilité.*

203. La question des droits du fonctionnaire en disponibilité a deux faces. L'une négative : manque de toute aptitude à obtenir et occuper un poste vacant si l'Administration ne l'offre pas. De la sorte, la situation d'attente pouvait, au gré de l'Administration, se prolonger jusqu'à la mise à la retraite définitive. « Le Ministère d'Alsace-Lorraine, en

(1) Cf. Schulze, *Reichsbeamtengesetz*, Leipzig, 1908, p. 82, n° 5.

1896, écrit M. Clauss (1), a tout spécialement attiré l'attention de ses services sur ce point ».

L'autre positive : impliquant surtout des droits pécuniaires, mais présupposant en premier lieu la protection par l'État de la qualité de fonctionnaire. Les droits honorifiques dont parlait l'article 17 du *Reichsbeamtengesetz* et qui étaient prévus par l'ordonnance impériale du 23 novembre 1873 (2) ont tous été abrogés par l'article 1er de la loi du 22 juillet 1923 : l'incorporation des fonctionnaires du cadre local dans les cadres de l'Administration française leur en a donné les rangs, titres, uniformes, etc., tous privilèges ou attributs persistant au profit du fonctionnaire en disponibilité. C'est à propos des droits pécuniaires communs au traitement et à la pension que se concentrait la difficulté.

204. Le principe qui domine la législation allemande de la fonction publique est que les émoluments touchés par le fonctionnaire sont un dédommagement ayant caractère d'une rente alimentaire servie par l'État; ce pourquoi ils étaient payés « *praenumerando* » ; cette rente progressa avec la cherté de la vie jusqu'à la veille de la guerre : « Le trait saillant de toutes les lois allemandes sur les traitements — elles se sont succédé à courts intervalles — peut se résumer en ces mots : « bien payer, pour être bien servi ». Dans l'échelonnement même des émoluments, on a trouvé le moyen d'appliquer cette maxime sans trop obérer le budget. En effet, on ne voit pas à côté de traitements considérables, parfois disproportionnés aux services rendus, de maigres appointements allant jusqu'à des salaires de famine » (3). Nous avons d'ailleurs déjà fait allusion à ce trait de la législation allemande sur les traitements dans notre chapitre consacré à l'incorporation. La dernière loi locale sur les traitements porte la date du 9 juin 1913 (4).

Selon son article 26, « le traitement de disponibilité (ou

(1) Clauss, *op. cit.*, p. 212.
(2) Cf. Kammerer, *La fonction publique en Allemagne*, p. 281 à 284.
(3) *Organisation politique et administrative et législation de l'Alsace et de la Lorraine*, 1re partie, 1915, p. 149.
(4) *Ibid.*, p. 158.

traitement d'attente) s'élève aux trois quarts des émoluments de service sur lesquels la pension est calculée. » La diminution d'un quart du traitement était compensée par la disposition de l'article 16, alinéa 3, permettant au fonctionnaire mis en disponibilité d'exercer un emploi accessoire rémunérateur. La loi reconnaissait le traitement cessible dans la mesure même de la saisissabilité (1). D'après le même article 26, le montant annuel du traitement de disponibilité devait être augmenté de telle manière que son chiffre divisé par trois donnât comme quotient un nombre entier. Le maximum du traitement d'attente avait été fixé par le *Reichsbeamtengesetz* à 12.000 marks; le décret du 19 juin 1928, article 7 (2), dont la légalité a été mise en doute, malgré qu'il ait plus adapté que créé une situation (3), le fixe à 45.000 francs. Toutefois, si le fonctionnaire, au moment de sa mise en disponibilité, avait déjà acquis le droit à une pension plus élevée, le texte lui assurait un traitement de disponibilité égal au montant de cette pension (art. 26 R. B. G.).

(1) C'est la règle générale posée par le *Reichsbeamtengesetz*. — Le décret du 30 novembre 1922 (pour les traitements inférieurs à 6.000 fr.) et la loi du 1er juin 1924, dans son article 1er, n° 2 (pour les traitements supérieurs à 6.000 fr.), ont introduit en Alsace et en Lorraine la législation française sur la saisissabilité des traitements. — Le décret du 30 novembre 1922 a déclaré applicables les articles 61, 62 et 63 de la loi du 27 juillet 1921 (*J. off.*, 31 juill. 1921, p. 8943), et la loi du 1er juin 1924 celle du 21 ventôse an IX (*Bull. des lois*, an IX, n° 74, p. 104). Il s'ensuit que les traitements d'attente inférieurs à 6.000 francs ne sont saisissables que dans la mesure du 1/10e; sont exclus des 6.000 francs les indemnités de cherté de vie, de résidence, de logement des membres de l'enseignement, les sommes représentatives de dépenses et les indemnités pour charges de famille, ces dernières saisissables pour les dettes alimentaires prévues au Code civil et à la loi du 13 juillet 1907; quant aux traitements d'attente supérieurs à 6.000 francs, ils ne sont saisissables que dans la mesure du cinquième sur la tranche de 0 à 1.000 francs, du quart sur celle de 1.001 francs à 6.000 francs. Les traitements des ministres des cultes sont insaisissables. Cf. Clauss, *op. cit.*, p. 229-230.

(2) *J. off.*, 29 juin 1928, p. 6750.

(3) Cf. Clauss, *op. cit.*, p. 221 : « La question se pose de savoir si le Président de la République avait le pouvoir de modifier le texte du *Reichsbeamtengesetz*, qui semble avoir valeur légale en vertu de l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi du 22 juillet 1923. Je serais tenté de ne pas l'admettre, étant donné que le pouvoir exécutif n'a été habilité par le Parlement que pour déterminer les conditions dans lesquelles se combinent certains articles de la loi du 27 décembre 1927 avec les règles du statut local et que ces articles ne visent point le régime des retraites provisoires du cadre local. Il est vrai, d'autre part, qu'il ne s'agit que d'une question d'adaptation et non de la création d'une nouvelle règle. Quoi qu'il en soit, le Parlement, s'étant réservé la faculté de ratifier le décret en cause, aura le pouvoir de valider ou non la disposition dont il s'agit ». Aucune décision n'est intervenue sur ce point.

En règle, le traitement de base était celui destiné à servir au calcul de la pension, à savoir le traitement net, majoré des retenues de 6 % du traitement brut auquel le fonctionnaire pouvait prétendre avant sa mise en disponibilité. Une décision administrative de 1926 l'a décidé; il n'empêche que, comme en témoigne M. Clauss, « sans insister sur le caractère juridique du traitement d'attente, l'Administration a prescrit à ses services de verser aux fonctionnaires en retraite provisoire le traitement d'attente pour le net, ce qui paraît équitable si l'on tient compte de ce que le temps passé en retraite provisoire est pris en considération pour la détermination ultérieure des droits à pension » (1). En tout cas, le traitement d'attente ne comprenait ni l'indemnité compensatrice, ni l'indemnité de résidence là où la vie est reconnue comme chère. Solutions peut-être bien strictes, et qui ne sauraient s'étendre aux indemnités pour charges de famille servies aux fonctionnaires durant leur activité, vu les causes de ces indemnités et le fait qu'elles sont servies en sus du traitement d'activité ou de la pension.

205. Payé d'avance et de la même manière que l'était auparavant celui d'activité, le traitement de disponibilité, d'après l'article 27 du R. B. G., commençait au jour où cessait celui d'activité, en réalité à l'expiration des trois mois suivant celui où furent notifiés au fonctionnaire en cause la décision de la mise en disponibilité, la date de son effet et le montant du traitement d'attente. De ce moment à celui de la jouissance du traitement d'attente cessaient les émoluments destinés à couvrir les dépenses de service, et s'opérait, le cas échéant, une réduction de 20 % sur les ci-devant frais de représentation. D'où un intérêt à fixer le temps de cessation de l'activité et celui du commencement de la disponibilité : le moment est d'ordinaire indiqué dans la décision, et le jour marqué est celui de la substitution aux « émoluments de service » (*sachliches Diensteinkommen*) du traitement d'activité personnel (*persönliches Diensteinkommen*), sans nul accessoire.

(1) Clauss, *op. cit.*, p. 220.

206. Et dès lors surgit, du point de vue dogmatique et de l'analyse des situations juridiques, comme de celui des réalités et contingences matérielles, la définition de la rente alimentaire servie au fonctionnaire en disponibilité comme pension ou traitement. Pour répondre, il faut se référer aux règles relatives au traitement d'attente.

Un instant d'examen suffit pour une conclusion contraire à l'assimilation à une pension. Aucune décision de mise à la retraite n'est intervenue. De plus, tout fonctionnaire peut être mis en disponibilité, que les conditions du droit à pension soient réunies ou non. Le calcul de la pension éventuelle tient compte, du reste, de la mise en disponibilité comme temps de service. D'autre part, la perte de la nationalité entraîne pour le fonctionnaire mis en disponibilité celle du traitement d'attente — comme pour le fonctionnaire en activité celle du traitement d'activité (art. 29-2°) —, alors qu'elle ne fait que suspendre le paiement de la pension. Toute l'institution de la mise en disponibilité, considérée en soi, concourt d'ailleurs à l'étayer encore. Aucun pensionné n'est soumis à l'aléa d'un poste à reprendre; sa vie privée est complètement affranchie de toute obligation, même occasionnelle, de service; le régime disciplinaire de la fonction publique lui est devenu étranger.

Ces indices ne doivent pourtant pas induire en erreur. Le traitement d'attente — c'est le nom qu'on lui donne communément — a certains traits qui le rapprochent de la pension; celui notamment d'être fixé, comme elle, une fois pour toutes, à un pourcentage déterminé du dernier traitement d'activité; d'où il résulte que le fonctionnaire en disponibilité, encore qu'il touche un traitement, ne participe pas à l'avancement hiérarchique, automatique d'après la législation allemande. Aux travaux préparatoires du *Reichsbeamtengesetz* se retrouve, de M. Kanngiesser, député au Reichstag et conseiller à la Cour d'appel prussienne, cette déclaration: « Le fonctionnaire mis en disponibilité ne prend plus, par conséquent, part aux relèvements de traitement qui ont été accordés pendant sa mise en disponibilité au profit de la

fonction qu'il a occupée » (1). Cette conséquence est, de toute évidence, conforme à la volonté du législateur; en réalité, elle peut causer un sérieux dommage au fonctionnaire en disponibilité par un retard mis à son avancement (2). Ces analogies avec la pension se sont traduites, ici ou là, dans le langage, par l'emploi synonyme de mise en disponibilité ou de mise à la retraite provisoire. Il est vrai, M. Clauss, par exemple, qui, dans sa thèse sur les pensions locales, fait usage de l'expression « retraite provisoire », est bien obligé de con-

(1) Kanngiesser, *Das Recht des deutschen Reichsbeamten*, Berlin, 1874, p. 133.

(2) A ce sujet M. Clauss présente cette critique : « Le fonctionnaire en retraite provisoire, écrit-il, p. 217, par le fait qu'il ne participe pas au mouvement général, subit, en conséquence, un retard dans son avancement; il s'en rendra compte lorsque l'État lui demandera de reprendre un emploi dont le revenu n'est pas plus élevé que celui qu'il touchait auparavant.

» Il me semble qu'il y a là une anomalie dans le système du *Reichsbeamtengesetz* et, partant, des retraites locales. Sans doute, elle doit s'expliquer par le fait que le fonctionnaire en retraite provisoire n'occupe pas d'emploi, qu'il n'est plus compris dans la hiérarchie du ministère dont il fait partie, que son traitement d'attente est payé sur les crédits de pensions du ministère des Finances et fait partie de la dette publique, et qu'enfin, souvent, la mise à la retraite provisoire n'est que le prélude de la retraite définitive. Tout cela est indéniable, mais ne justifie pas la double perte matérielle — diminution du traitement et retard dans l'avancement — infligée au fonctionnaire dans le seul intérêt, soit politique, soit financier, de l'administration publique. S'il est, d'autre part, exact que le fonctionnaire n'a pas droit à son emploi, que l'Etat en reste le maître et est donc en mesure de modifier la situation légale et réglementaire à laquelle l'agent a adhéré, il n'est pas moins vrai que le fonctionnaire nommé à vie est fondé à organiser son existence économique et sociale d'après les moyens que lui procure son emploi. Il semble, en conséquence, que l'Administration ait, sinon l'obligation juridique, du moins le devoir moral de garantir à ses organes le maintien du rang social qu'ils ont atteint, alors surtout que la suspension de l'activité n'est pas prononcée dans l'intérêt du fonctionnaire. Un seul système, je crois, combinerait les intérêts des agents avec ceux de l'Etat, puissance publique, et cadrerait bien avec le régime de stabilité tel qu'il se dégage des textes locaux maintenus en vigueur. Il faudrait : 1° servir aux fonctionnaires en retraite provisoire dans tous les cas la différence entre leur traitement d'activité (ou en cas de diminution de son pouvoir d'achat, le traitement actuel correspondant) et la somme qu'ils arrivent à gagner dans la nouvelle situation qu'ils se seraient créée; 2° les faire participer à l'avancement à l'ancienneté; 3° tenir compte des avancements intervenus pour le calcul de la pension ».

Ces réflexions ne manquent pas d'intérêt; nous avouons ne pas les faire entièrement nôtres. Il ne nous paraît pas « anormal » du tout que le traitement d'attente subisse une diminution légalement forfaitaire, indépendante de la question de savoir si et combien le fonctionnaire en disponibilité peut retirer d'une situation qu'il s'est créée accessoirement. Il est naturel qu'un homme qui ne travaille pas gagne moins qu'un homme qui travaille. Le calcul de la « différence » préconisée pourrait donner lieu à de notables abus. — Quant au droit de participation à l'avancement automatique, il nous semble davantage plausible, étant donné, d'une part, le fondement même de l'avancement automatique (V. *infrà*, p. 219 et s.) et, d'autre part, la qualité de fonctionnaire et l'obligation éventuelle de reprendre du service.

venir « qu'en somme, la retraite provisoire avec traitement d'attente n'est point une retraite, ni provisoire ni autre, mais s'analyse en une position d'activité pure et simple » (1).

207. Le caractère de traitement étant ainsi dégagé, il est permis de se demander si, contrairement à ce qui se passe en pratique, le fonctionnaire en disponibilité ne serait pas en droit de toucher l'indemnité compensatrice, étant donné que, par nature, elle fait partie intégrante du traitement. Selon l'arrêt du Conseil d'État du 20 mars 1931 (2), les fonctionnaires en congé de maladie ont droit à l'indemnité compensatrice « dans la mesure où ils continuent, en vertu de la législation qui leur est applicable, à percevoir le traitement ». Il serait logique d'admettre le même droit pour les fonctionnaires en disponibilité, et la solution cadrerait, en outre, avec la nature de l'indemnité compensatrice et sa justification par la charge extraordinaire des impôts locaux d'Alsace et de Lorraine.

208. Une autre conséquence, favorable aussi, se dégage d'un avis du 16 mai 1930 du comité interministériel chargé de l'étude des questions touchant les pensions locales d'Alsace et de Lorraine, approuvé par le ministre des Finances, à savoir l'admission déclarée des traitements d'attente, au cas de révision générale des traitements d'activité, à augmenter simultanément avec ces derniers. Cette pratique n'a été admise par l'Administration qu'en 1930, sans doute sous la poussée des idées exposées dans la thèse de M. Clauss, en même temps que, sous la même influence, étaient abandonnées, dans l'hypothèse d'une reprise des fonctions après une mise en disponibilité, l'application des règles sur le cumul d'une pension et d'un traitement, au profit de celles relatives à la cessation du paiement du traitement d'attente en cas de reprise d'emploi.

209. Dès 1929, l'intégration du traitement d'attente dans le système général des traitements était chose faite, du point de vue de ses causes de suspension, qui sont celles agis-

(1) Clauss, *op. cit.*, p. 214.
(2) *Leb. chr.*, 1931, p. 317 (arrêt Koehl).

sant à l'égard de tout fonctionnaire français et celles mentionnées au *Reichsbeamtengesetz* particulières aux fonctionnaires mis en disponibilité : les unes n'ont rien que de commun et de général; elles ont pour cause l'application, soit des lois pénales, à la suite de condamnations entraînant suspension définitive ou temporaire du droit d'exercer une fonction publique; soit des lois constitutionnelles : dans les cas exceptionnels de compatibilité de la fonction publique avec le mandat parlementaire, si l'indemnité législative est supérieure au traitement administratif; au cas inverse, l'élu ne touche que la portion du traitement net excédant l'indemnité (1). — Les autres causes de suspension, dont le siège était à l'article 30 du R. B. G., se réfèrent au cumul des traitements d'attente et d'activité attachés à une fonction publique : cumul interdit, donc traitement d'attente suspendu dans la mesure du dépassement par les « nouveaux émoluments », ajoutés au traitement de disponibilité, de ceux de service (*sachliches Diensteinkommen*) touchés par le fonctionnaire avant sa mise en disponibilité. Pour ces « nouveaux émoluments », l'article 30 renvoie à l'article 57-2° où il est effectivement question, « outre le service militaire, de tout emploi ou toute occupation en qualité ou avec les attributions de fonctionnaire au service de l'Empire, d'un État ou des communes, dans les établissements d'assurances, de l'assurance-invalidité ou dans les établissements corporatifs ou autres analogues, subventionnés en tout ou en partie par l'Empire, un État confédéré ou une commune ». L'adaptation de ce texte au droit public français mène à dire qu'il y a cumul possible de deux traitements, donc cumul distinct d'un traitement avec une ou plusieurs pensions au cas d'acceptation par le fonctionnaire en disponibilité d'un emploi d'État, de département, de commune, de colonie, de pays de protectorat ou établissement public et de rémunération de pareil emploi par des émoluments, quelle que soit leur dénomination ou la modalité de leur paiement. En défi-

(1) V. à ce sujet les observations de M. Clauss relatives aux professeurs du cadre local devenus parlementaires (*op. cit.*, p. 235, note 4).

nitive, cette hypothèse est complètement étrangère au cas prévu aux articles 28 et 29-1° R. B. G., c'est-à-dire à l'offre par l'Administration au fonctionnaire en disponibilité d'un emploi devant lui procurer au minimum un traitement égal au montant de celui acquis au moment de sa mise en disponibilité.

210. Des causes de suspension du traitement d'attente il y a lieu de rapprocher celles de sa suppression, non, sans doute, celles de droit commun (pensionnement, condamnation pénale, mort de l'intéressé), mais, de manière exclusive, celles prévues à l'article 29 R. B. G. : *a*) rentrée du fonctionnaire au service de l'État avec des émoluments au moins égaux à ceux du passé : cette rentrée attendue ou prévisible n'a rien d'une nouvelle nomination ; *b*) perte de la nationalité française par l'acquisition d'une nationalité étrangère, ou déchéance à titre de peine hors l'acquisition d'une nationalité étrangère (1) ; la récupération de la nationalité française n'aurait aucun effet utile quant au traitement d'attente ou à la demande de mise à la retraite ; tout au plus pourrait être défendue, du moins envisagée, une demande de réintégration selon les règles applicables au cas du fonctionnaire réintégré, après démission, dans l'administration de l'État, avec l'assentiment du ministre dont il relevait (2) ; *c*) fixation du domicile hors le territoire français sans autorisation du ministre compétent : ce qui n'est le cas ni du séjour à l'étranger, ni du retraité, à l'égard duquel ne peuvent être prises que les dispositions relatives au paiement des arrérages (3) ; *d*) destitution par voie disciplinaire.

(1) Cf. Niboyet, *Manuel de droit international privé*, 1928, p. 200 et s. Notons, entre autres, la disposition de l'article 9, n° 4, de la loi sur la nationalité, du 10 août 1927 : portant que, perd la nationalité française, le Français qui, après avoir accepté un emploi dans un service public à l'étranger, le conserve malgré l'injonction qui lui est faite de le résigner.

(2) Clauss, *op. cit.*, p. 231.

(3) Cf. l'article 2 de l'arrêté du Commissaire général de la République du 30 juillet 1920 (*B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 806), qui pose certaines règles relatives au paiement des pensions à des retraités du cadre local résidant à l'étranger. — Le Commissaire général prit soin de décider, le 23 août 1923, d'accord avec le président de la Commission du Gouvernement de la Sarre, que les pensionnés civils ou militaires résidant dans le territoire de la Sarre ne sont pas astreints à demander, à dater du 1er avril 1924, le renouvellement de l'autorisation de résidence, étant donné que le territoire de la Sarre ne doit pas être assimilé à l'Allemagne.

L'effet de ces causes commence, bien entendu selon les cas, au jour de la perception d'un nouveau traitement ou des arrérages de retraite, ou de l'autorité de la chose jugée du jugement disciplinaire. En cas de mort, dans les cas autres que ceux où leurs ayants cause avaient perdu le traitement d'attente par application des articles 28, 29-2° à 4° R. B. G., les veuves et les orphelins avaient droit au trimestre de grâce suivant les règles reçues pour le décès en activité (1). Dans tous les autres cas, la suppression du traitement d'attente a lieu au moment où la condition de la perte du droit est réalisée.

Le refus d'accepter l'emploi offert entraîne tout ensemble perte du traitement d'attente et réduction de la pension, le temps durant lequel le fonctionnaire ne touche pas le traitement d'attente devant être défalqué pour le calcul de la pension (art. 46, n° 1, *a contrario*).

Article II. — Règles particulières à certains agents.

211. Par dérogation au droit général, l'article 25 du R. B. G. touchait à la condition d'une série de fonctionnaires susceptibles d'être mis en disponibilité pour de simples raisons d'opportunité, en tout temps, sans que leur emploi fût supprimé par l'effet d'une transformation dans l'organisation des services : la mise en disponibilité peut résulter pour les fonctionnaires au sujet desquels l'exposé des motifs du *Reichsbeamtengesetz* parle de la « nécessité d'un accord continuel dans les questions de principe entre l'autorité dirigeante et les fonctionnaires de son entourage immédiat » (2).

212. En France, préfets, sous-préfets, agents du ministère des Affaires étrangères peuvent être, sur la proposition du ministre, mis *ad nutum* en disponibilité par le Président de la République (3). Aux termes de l'article 2 de la loi allemande du 23 décembre 1873 (4) : 1° directeurs et chefs de section dans

(1) V. à ce sujet, article 8, alinéa 1er, du *Beamtenhinterbliebenengesetz* du 15 novembre 1909, *Organisation politique et administrative et législation de l'Alsace et de la Lorraine*, 2e partie, t. I, p. 208, et, pour plus de détails, Clauss, *op. cit.*, p. 233 et 234.

(2) *Drucksachen des Deutschen Reichstags* (872, n° 9, p. 35).

(3) Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, p. 608.

(4) Loi d'Alsace-Lorraine relative au statut des fonctionnaires.

les ministères, directeurs des douanes et des impôts indirects, préfets, conseillers supérieurs de gouvernement, administrateur général et conservateurs des forêts, directeurs de police, sous-préfets, agents du ministère public, inspecteurs scolaires d'arrondissement sont susceptibles d'une mise en disponibilité, jadis par décision impériale et dorénavant, sans doute, par décret simple ; 2° directeurs des écoles publiques de l'enseignement secondaire et instituteurs sont sujets à la même mesure par décision du Secrétaire d'État, suffisante sous le régime allemand et remplacée aujourd'hui, semble-t-il, par un arrêté ministériel.

213. Kanngiesser commente la disposition de l'article 2 de la loi du 23 décembre 1873 en déclarant que « dans un pays où le gouvernement doit, non seulement établir l'équilibre entre les divers partis qui s'unifient à lui dans l'idée de patrie, mais encore combattre les ennemis de l'institution étatique dans la majorité de la population, ou du moins conquérir leur adhésion à cette institution étatique, le gouvernement est en droit d'exiger, de la part de ses fonctionnaires susceptibles d'exercer une influence déterminante à cet égard, le dévouement sans condition lorsqu'il s'agit de résoudre ce problème. Soldats de la paix, ils doivent comme tels pouvoir être mis en disponibilité dès qu'ils auront démontré leur inaptitude à remplir leur tâche... Dans les organes qui ont une influence directe sur le développement de l'idée nationale et indirecte sur l'ordre public en Alsace et en Lorraine, sont compris les instituteurs des écoles publiques » (1). Depuis le changement de souveraineté, ces considérations (elles sont le commentaire un peu verbeux du devoir de loyalisme) peuvent s'appliquer encore à l'Alsace et à la Lorraine, en faveur du Gouvernement français; l'institution de la mise en disponibilité apparaît, de la sorte, comme un instrument efficace et juste mis entre les mains du pouvoir exécutif, et l'usage n'est, de fait, pas inconnu d'arrêtés ministériels portant mise en disponibilité d'instituteurs. Et, en vérité, l'esprit est

(1) Kanngiesser, *Das Recht des Reichsbeamten*, Berlin, 1874, p. 330.

tenté de souhaiter l'emploi d'une semblable mesure (1) partout où les syndicats, d'instituteurs notamment, ne semblent pas toujours conscients de la haute valeur morale que réclame leur fonction. La mise en disponibilité, telle qu'elle fonctionne en Alsace et en Lorraine, ne serait-elle pas un remède susceptible de contribuer à pallier la crise d'autorité que traverse l'État actuel?

§ 4. — *Renvoi des fonctionnaires nommés à l'essai ou sous réserve de renvoi avec ou sans préavis.*

(art. 32 R. B. G.)

214. L'article 32 R. B. G. en remettait le jeu à l'autorité maîtresse de la nomination, libre de choisir entre une mise en disponibilité et cette mesure, qui en différait par son caractère définitif et la perte qu'elle impliquait de la qualité, des obligations et des attributs du fonctionnaire, hormis le devoir du secret professionnel (art. 11) et le droit à pension, sous la condition d'ailleurs (art. 37) que « les fonctionnaires, nommés sous la réserve de la faculté de renvoi avec ou sans préavis, n'acquièrent le droit à une pension selon la présente loi que s'ils occupent un emploi figurant aux états budgétaires; toutefois, même s'ils n'occupent pas un tel emploi, il peut leur être accordé, lors de la mise à la retraite, une pension jusqu'à concurrence du montant fixé par la présente loi ».

Renvoyé sans préavis, le fonctionnaire quittait son poste immédiatement; avec préavis (2), à l'expiration du délai fixé par l'acte de renvoi et compté, conformément aux règles du droit civil allemand (art. 186 et s. du R. G. B.), du jour suivant l'arrivée de l'acte de dénonciation.

215. Le traitement était dû, selon les cas, jusqu'à la fin

(1) Il est loisible d'en rapprocher la nouvelle institution de la mise à la retraite d'office *pour invalidité morale* établie par l'article 72 de la loi de finances du 31 mars 1932.

(2) Les titulaires des agences postales locales peuvent être licenciés par l'administration des Postes avec un préavis de trois mois. Ils peuvent être révoqués sans préavis en cas d'irrégularités graves de service. — Rappelons que les titulaires d'agences postales n'ont pas la qualité de fonctionnaire. Il nous a cependant paru intéressant de les rapprocher des fonctionnaires nommés sous la réserve de la faculté de renvoi avec ou sans préavis (Sur la situation juridique de ces agents, voir le recueil *Dienstanweisung für Postagenten*, Berlin, 1912, p. 1 à 3, 90 et 91).

du temps d'essai, si celui-ci avait été fixé, ou du délai de dénonciation, le fonctionnaire eût-il cessé sa fonction avant l'un ou l'autre de ces événements : simple application du principe établi par le *Reichsbeamtengesetz,* de sa manière de considérer le traitement comme rente alimentaire et non comme la contre-partie des services rendus à l'État; au cas de violation de cette règle par l'État, le fonctionnaire peut réclamer, selon l'article 149 R. B. G., aux fins d'obtenir le traitement jusqu'à l'expiration du stage ou du délai de dénonciation.

L'application de mesures disciplinaires, concevable aussi bien à l'encontre de fonctionnaires nommés sous la réserve de renvoi comme des autres, eût, il va sans dire, entraîné la diminution de ce traitement selon l'article 128 R. B. G. En réalité, révocation ou dénonciation servirent, en quelques cas, à relever de ses fonctions le fonctionnaire nommé avec cette réserve, non seulement parce que ses services étaient devenus inutiles, mais aussi parce qu'une faute professionnelle l'ayant rendu indigne d'exercer sa fonction, l'Administration voulait éviter une procédure disciplinaire ; cependant et même alors, le renvoi opéré sous le couvert de l'article 32 se distinguait-il de celui, plus strict du point de vue des effets pécuniaires, visé à l'article 155 (1).

216. Ces dispositions demeurent en vigueur, n'intéressant point le principe de la souveraineté de la France ; c'est une conséquence tant du maintien accepté des conditions de stabilité d'emploi que celui des dispositions ci-devant organiques de la matière. Il s'ensuit qu'au cas d'agents nommés sous réserve de la faculté de renvoi par l'Administration allemande et après 1918 incorporés à ce titre par l'Administration française, il y eut matière à application des règles susénoncées. En fait, d'après les renseignements que nous avons pu obtenir, ce fut le cas pour des dames fonctionnaires incorporées dans les cadres de l'Administration dans les conditions de stabilité

(1) Article 155 R. B. G. : « Lorsque les autorités disciplinaires et administratives auront décidé si et à partir de quelle date un fonctionnaire d'Empire doit être relevé de ses fonctions, mis en disponibilité ou à la retraite, ou suspendu de ses fonctions, ou qu'elles auront prononcé des peines réglementaires, leurs décisions lieront les tribunaux pour le jugement des prétentions d'ordre pécuniaire portées devant eux ».

que nous venons de décrire ; mais actuellement la presque totalité ayant bénéficié d'un commissionnement à vie, celui-ci a eu pour effet leur assimilation pleine à des fonctionnaires de l'ancien cadre local, et donc leur vocation à la stabilité entière conférée par le *Reichsbeamtengesetz*.

---

217. Les conditions originelles et maintenues de la stabilité d'emploi ressortent, sans doute, assez nettes de l'exposé ci-dessus. Le domaine d'application de la loi du 22 juillet 1923 y apparaît non moins précis : ouvert à tous les agents du cadre local, à la seule exception des magistrats, réservé à ceux qui n'ont pas quitté le service avant et après 1918, ou qui (art. 33 R. B. G.), ayant démissionné, ou écartés contre leur gré et hors toute cause disciplinaire, y peuvent être réintégrés. La dernière hypothèse est rare ; la sagesse éclairée et ferme du Conseil d'État y a donné cours, dans le cas notamment d'un *Privatdozent* de la Faculté allemande de médecine, relevé de ses fonctions en 1921 par une décision dont il fut prouvé qu'elle avait été fondée sur un fait matériellement inexact et donc que sa cause était inexistante et qu'elle devait être annulée : il appartient au juge de l'excès de pouvoir d'apprécier les buts et les moyens d'une mesure, de mettre les faits au point, de sauver les démissionnés d'office des équivoques et des manœuvres tentées à leur préjudice. L'arrêt Hamm du 26 juillet 1933 ressortit de cette jurisprudence (1).

218. En fin de compte, les fonctionnaires d'État d'Alsace et de Lorraine bénéficient d'une stabilité qui ne se distingue plus guère de l'inamovibilité des magistrats. Ils ne peuvent être relevés de leurs fonctions que pour incapacité de service, raison de santé ou à la suite d'une faute professionnelle, selon des formes rigoureuses, offrant de solides garanties légales ; au cas d'infirmité (2), la loi distingue selon qu'il s'agit d'un fonctionnaire qui a ou non déjà acquis le droit à la retraite (3).

(1) V. le texte de l'arrêt avec les commentaires Delpech dans *Rev. jur. d'Alsace et de Lorraine*, 1933, p. 547 et s.
(2) Cf. R. B. G., art. 61 et s.
(3) Cf. Kemmerer, *La fonction publique en Allemagne*, 1899, p. 390 et s.

Or, cette stabilité était si puissamment organisée qu'elle ne pouvait, au lendemain de 1918, être compensée ni remplacée par aucun avantage matériel — rente viagère ou autre. Elle explique fort bien aussi l'indépendance à laquelle les fonctionnaires locaux étaient habitués et tiennent encore beaucoup, parfois trop, au point d'avoir songé à s'affilier à des mouvements anti-nationaux comme le *Heimatbund* : quelles que fussent leurs opinions politiques, les fonctionnaires allemands ne couraient, en principe, que peu de risque de se voir relever de leurs fonctions, la seule obligation les astreignant étant celle de l'obéissance à la loi (art. 10 R. B. G.) et de la légalité des actes accomplis dans l'exercice des fonctions, à peine d'une responsabilité que ne couvrait point à tous coups l'ordre hiérarchique (1) et dont les tribunaux ordinaires ne pouvaient connaître (2) à l'égard des *Landesbeamtem*, sinon des fonctionnaires d'Empire et des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine en dehors du *Reichsland*. Le fait cadrait avec le régime où l'autorité de l'État était inébranlable, liée à la puissance des Hohenzollern.

219. Dans un État comme la France, où fonctionne en plein le régime d'opinion, semblable stabilité, ainsi que le constatait M. Kammerer en 1899, « pourrait aboutir aux plus dangereux abus. La différence dans la situation politique des deux pays montre bien qu'il faut se garder des généralisations hâtives et de croire que l'inamovibilité absolue des fonctionnaires de tous ordres soit partout un bienfait ». Il convient donc que les fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine n'abusent point de cette grande stabilité. Il n'était certainement aucune obligation juridique pour le souverain français, d'abord, de maintenir à leurs postes les fonctionnaires du ci-devant régime allemand, ensuite, de leur conserver leur sta-

(1) V. la théorie rationnelle élaborée par les juristes allemands et heureusement formulée par Binding (*Handbuch des Strafrechtes*, Leipzig, 1885, t. I, p. 805) : « Pour qu'un ordre engendre obéissance, il faut qu'il provienne du véritable supérieur hiérarchique, qu'il soit communiqué en la forme légale au véritable subordonné et concerne une action comprise dans la compétence de celui qui les ordonne ». Rpr. R. Bonnard, *De la responsabilité des fonctionnaires.*

(2) Cf. J. Laferrière, *La compétence de la juridiction administrative en Alsace et en Lorraine* (*Rev. jur. d'Alsace et de Lorraine*, t. VII, 1926, p. 27).

tut. Si l'État annexant l'a fait tout de même, pour des raisons de bonne politique et d'équité, il est dans la logique des choses que les fonctionnaires locaux, à leur tour, usent de courtoisie et d'intelligence vis-à-vis de la France, sentent et admettent que le « climat » politique où ils sont appelés à conserver presque en son entier leur ancien statut juridique est tout différent de celui d'avant 1918.

Il n'en reste pas moins vrai que l'attribution d'un statut légal aux fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine constitue une expérience intéressante pour la question de savoir si une grande stabilité légale accordée aux agents des services publics peut se concilier avec le fonctionnement du régime parlementaire. Il est certain, d'une part, que si l'on comprend très bien que les gouvernements se refusent à conserver un personnel usé, incapable ou notoirement hostile aux institutions nationales, et, pour chacune de ces causes, nuisible tant au progrès du pays qu'à la dignité du service public, l'on ne saurait trop — abstraction faite du point de savoir s'il y a ou non de la stabilité dans l'exécutif — réclamer la stabilité dans les institutions; car nulle crainte n'est plus salutaire que celle d'un arbitraire indéfini, d'une confusion trop aisée entre le côté politique et le côté social d'une même organisation (1). Il n'est pas moins douteux, d'autre part, que le résultat de cette expérience juridique dépendra, sans doute, beaucoup de l'esprit des bénéficiaires du statut local, et, à ce sujet, le mot demeure vrai de Bismarck, déclarant dans un discours au Reichstag, le 3 mars 1881 (2), qu'il vaut mieux que, malgré leur grande stabilité, les fonctionnaires ne se mêlent pas trop à la vie politique; car ces immixtions peuvent toujours influer d'une manière fâcheuse sur la discipline. Cette vérité semble avoir frappé le président de l' « Association des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine, retraités et survivants », qui, dans un article paru au *Retraité*, organe de l'association, donne à ses camarades le conseil de « ne pas faire de politique » (3).

(1) Delpech, *Chronique constitutionnelle de France*, dans *Revue de droit public*, t. XXI, p. 823.

(2) Cf. Kammerer, *op. cit.*, p. 393.

(3) Cf. *Le Retraité*, octobre 1928, p. 36.

SECTION II

Les avantages de carrière.

§ 1. — *L'avancement automatique.*

220. A propos du reclassement et de l'incorporation (1) l'avancement automatique a été défini, la difficulté de l'assimilation des cadres montrée au regard des différences entre les législations allemande et française au point de vue de l'ascension dans les classes et les grades, le mécanisme du reclassement rattaché à une règle d'ancienneté acquise par les fonctionnaires locaux jusqu'aux opérations prévues par la loi du 22 juillet 1923. Il faut insister davantage ici sur le principe de l'avancement automatique.

221. Transmis de Prusse à tout l'Empire allemand avec la loi du 1er avril 1895 et le système des échelons d'ancienneté de service (*Dienstalterstufensystem*), il avait été étendu aux fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine; le *Besoldungsgesetz* du 9 juin 1913, modifié sur certains points par la loi du 13 avril 1914 (2), tenait compte de ce principe. L'article 2 de cette loi posait pour « les traitements des fonctionnaires budgétaires d'Alsace et de Lorraine, hormis les traitements invariables, la règle d'établissement par échelons d'ancienneté », et l'article 14 spécifiait « le passage d'un échelon d'ancienneté à un autre... *tous les trois ans* jusqu'à ce que le traitement maximum soit atteint, et de telle manière que les fonctionnaires arrivant à un échelon au cours d'un trimestre touchent l'augmentation d'ancienneté à partir du premier jour du trimestre suivant. Si un fonctionnaire arrive à un échelon le premier jour du trimestre, l'augmentation d'ancienneté lui sera accordée dès ce jour » (3).

(1) V. *suprà*, p. 109-117.

(2) Cf. *Organisation politique, administrative et législation d'Alsace et de Lorraine*, 1918, 2e partie, t. I, p. 168 et s.

(3) Selon l'alinéa 2, « il sera procédé de la même manière dans le cas où, lors de la première nomination à un emploi inscrit au budget, le point de départ de l'ancienneté de traitement, par suite de la mise en compte du temps de service civil ou militaire (art. 6, 7, 8), est fixé à une date antérieure au jour de la nomination ».

222. Or, la hiérarchie, soigneusement établie, des fonctionnaires allemands, les distinguait en trois grandes catégories : fonctionnaires inférieurs, moyens ou subalternes, supérieurs. Ces grandes catégories étaient bien distinctes, closes comme par des cloisons, opposées comme des castes hiérarchiques et sociales, de telle sorte qu'en général la carrière d'activité d'un fonctionnaire de l'une d'elles, de la moyenne surtout, ne se développait jamais qu'à l'intérieur du même compartiment.

Étaient fonctionnaires supérieurs ceux qui avaient fait des études universitaires, fonctionnaires moyens ceux qui possédaient soit l'*Abitur* (baccalauréat), soit l'*Einjährig* (certificat d'aptitude au volontariat d'un an), et les anciens sous-officiers rengagés ayant de neuf à dix-huit ans (en fait, aucun maximum n'était fixé) de services. Les emplois de la carrière inférieure étaient presque entièrement « réservés » aux anciens rengagés militaires. — Chacune des catégories de fonctionnaires comprenait pluralité de classes de traitements : *a*) 5 classes pour les fonctionnaires inférieurs (traitements entre 1.500 et 3.000 francs d'avant-guerre); *b*) 26 pour les fonctionnaires moyens (traitements entre 2.400 et 8.750 francs d'avant-guerre); *c*) 11 pour les fonctionnaires supérieurs (traitements entre 3.750 et 22.500 francs d'avant-guerre). — Cette hiérarchie s'appliquait à tous les *Landes-* et *Reichsbeamten*, quel que fût le service (magistrature, douanes, eaux et forêts, police, enseignement, etc.). Cette uniformité, caractéristique de la législation allemande, avait trouvé sa place aussi en Alsace et en Lorraine.

223. A l'intérieur d'un corps aussi solidement organisé, l'avancement automatique fut relativement facile à réaliser, encore que son application ait donné lieu à de sérieuses difficultés, souvent lorsqu'un fonctionnaire changeait d'administration ou de service. Le système s'était donc révélé meilleur pour les fonctionnaires subalternes, immobilisés toute leur carrière en une même place, que pour les hauts fonctionnaires changeant souvent de situation; le défaut lui était aussi inhérent d'émousser le sentiment d'émulation, les fonctionnaires étant assurés de leur avancement, quel que fût le zèle déployé

par eux. Néanmoins fonctionnaires d'Empire et du *Reichsland* semblaient, dans l'ensemble, satisfaits de l'application du principe d'avancement automatique, propre à marquer le caractère alors nettement « administratif », plus que politique, de la fonction publique allemande.

Sa mise en œuvre, d'ailleurs, était allée se perfectionnant sans cesse jusqu'à la veille de la Grande Guerre. Au début, non obligatoires pour l'État, les augmentations automatiques des traitements ne constituaient pas un véritable droit du fonctionnaire; peu à peu cette solution fut acquise : l'article 15 de la loi du 9 juin 1913 attribue aux fonctionnaires « une action pour faire reconnaître leur droit à l'obtention des augmentations d'ancienneté »; et la suite du texte d'appuyer sur le caractère de véritable droit conféré à l'augmentation du traitement à l'ancienneté, en spécifiant les cas et les conditions du refus de l'augmentation d'ancienneté « aux fonctionnaires autres que ceux de l'ordre judiciaire dont la conduite dans le service ou hors du service donne lieu à des critiques sérieuses... La décision ne pourra être prise qu'après l'avis de la Chambre de discipline qu'il existe des raisons suffisantes de refuser l'augmentation. L'avis de la Chambre de discipline ne pourra être requis que lorsque le fonctionnaire aura été appelé à présenter ses observations sur la censure projetée. La Chambre de discipline statue, le fonctionnaire entendu, et, si elle le juge nécessaire, après supplément d'information. Si la Chambre décide que l'augmentation doit être refusée, les motifs en seront communiqués par écrit au fonctionnaire ». — D'autre part, pour éviter à un fonctionnaire d'être injustement privé de son augmentation par un supérieur peut-être mal intentionné, et donc le retentissement de pareilles mesures tout au long d'une carrière, la loi — le législateur allemand se piquait de tout prévoir — avait précisé que « le refus provisoire de l'augmentation n'a pas à lui seul pour effet de reculer l'époque du passage à l'échelon d'ancienneté suivant ». Seules une procédure disciplinaire ou pénale, même d'instruction, et une mise en disponibilité suspendaient l'automatisme de l'avancement.

224. L'introduction du droit français eût fort bouleversé les procédés d'avancement. A ce sujet la fonction publique française révèle, à nouveau, son caractère politique, où souvent les relations d'homme à homme prévalent sur un statut objectif. L'avancement s'y fait plutôt, et sauf quelques mesures restrictives ou conditionnelles pour quelques services, au choix, soit pour le grade, *i. e.* l'attribution d'un emploi supérieur dans la même fonction, soit dans la classe, *i. e.* moyennant attribution d'un nouveau traitement, l'emploi occupé restant le même (1). Ce n'est point que l'avancement à l'ancienneté soit inconnu en France. Des lois et des règlements ont ici ou là, par la règle d'un avancement obligatoire à l'ancienneté, précisé les services comptant pour l'ancienneté, admis la computation du service militaire ou des années de guerre. D'autre part, bien que dépouillé de tout caractère impératif et n'ayant introduit aucune uniformité là où la prescription a été suivie d'effet (2), l'article 34 de la loi du 27 février 1912 a subordonné, à partir de sa promulgation, toute nomination ou promotion dans le cadre des administrations centrales à l'inscription « au *tableau d'avancement* au moment où la vacance est produite, sauf le cas où le tableau serait épuisé, ou sauf exceptions motivées par des raisons de service sur lesquelles le conseil des directeurs sera obligatoirement consulté ». Aussi, quelque réglementé, qu'en tel ou tel service, soit le pouvoir de promotion et quelque autorité que mette le Conseil d'État à l'application des tableaux d'avancement là où ils existent, « il subsiste presque toujours un résidu assez considérable de pouvoir discrétionnaire, par cela même que la promotion suppose essentiellement un choix » (3). L'opinion est, du reste, assez sévère quant à l'avancement de grade ou même de classe à l'ancienneté. « Il supprime, dit M. Jèze, l'émulation; il rend inutiles le zèle et l'intelligence dans l'exercice de la fonction. Son seul avantage est négatif : il

(1) Cf. Jèze, *Cours de droit public* (1928-1929), *Le statut des fonctionnaires publics*, p. 95.

(2) Cf. Jèze, *ibid.*, p. 109.

(3) Si la loi ou le règlement n'en a pas décidé autrement, le choix n'est pas lié par l'*ordre* des inscriptions au tableau, il peut choisir qui il veut sur le tableau. Rpr. Jèze, *op. et loc. cit.*

empêche le favoritisme inhérent au pouvoir discrétionnaire ». Il a même été dit que « le zèle du fonctionnaire est une qualité dangereuse pour son avenir » (1). Si elle était vérifiée, cette réflexion s'appliquerait peut-être mieux au fonctionnaire français qu'au fonctionnaire allemand.

225. En tout cas, les fonctionnaires du cadre local, lors de l'incorporation, réclamèrent ardemment le respect de ce qu'ils appelaient leurs « droits acquis » à l'avancement automatique à l'ancienneté. Le Gouvernement français voulut bien le leur accorder : « Ils (les fonctionnaires locaux), porte l'article 3, alinéa 2, de la loi du 22 juillet, bénéficieront en outre, en prenant pour base les traitements visés à l'article 1er, de l'avantage résultant pour eux de l'avancement automatique à l'ancienneté. Cet avancement automatique sera calculé d'après la moyenne des avancements accordés à l'ancienneté et au choix aux agents de la catégorie correspondante du cadre général » (2).

226. En réalité, ce n'est point pour tous les fonctionnaires un avantage, comme on serait peut-être tenté de le croire : ainsi les membres de l'enseignement qui savaient le français déjà avant l'armistice eussent, sans nul doute, bénéficié d'avancements au choix plus rapides que l'avancement automatique à l'ancienneté; celui-ci, par contre, avantage ceux qui, en 1918, connaissaient mal la langue française et qui, malgré tous leurs efforts et leur bonne volonté, ne parviendront plus jamais à la posséder parfaitement; peut-être cette infériorité — naturelle d'ailleurs, attendu qu'à partir d'un certain âge l'assimilation est plus difficile que pendant l'enfance et l'adolescence —

(1) Cf. Gabriel Batier, *Le miroir brisé, Recueil de réflexions*, Strasbourg, 1933, p. 232.

(2) Une conséquence budgétaire (cf. Rapport de Lasteyrie, relatif au projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1934 et touchant les services d'Alsace et de Lorraine, *J. off.*, annexe n° 2721 au procès-verbal de la séance du 19 décembre 1933) découle du maintien de l'avancement automatique : l'insuffisance des dotations budgétaires pour les services d'Alsace et de Lorraine : « Les traitements moyens figurant audit budget sont, en effet, très inférieurs aux traitements réels; ...étant donné que ce cadre local ne se recrute plus et doit être supprimé par voie d'extinction, il en résulte qu'il n'y a plus de fonctionnaires de ce cadre dans les classes inférieures: tous arrivent presque automatiquement aux classes supérieures de leur grade » (Rapport précité, p. 3).

aurait-elle défavorablement influencé les dispensateurs de l'avancement au choix et réduit les intéressés à un minimum d'avancement jusqu'à leur mise à la retraite, ce qui eût été contraire aux promesses du Gouvernement français lors de la réintégration. Il y eut donc une satisfaction d'équité à la base du maintien de l'avancement automatique. On lit dans le Mémoire concernant l'égalisation des traitements, présenté en 1919-20 par l'Association régionale des professeurs alsaciens et lorrains: « Les professeurs alsaciens et lorrains ne cachent pas leur appréhension au sujet de l'application de la promotion au choix, qu'ils craignent de voir accorder de préférence aux fonctionnaires connaissant parfaitement la langue française. Ils estiment, en effet, que la connaissance du français n'est pas aujourd'hui un mérite pour un fonctionnaire alsacien ou lorrain, et qu'il conviendrait plutôt de récompenser les efforts de ceux dont les progrès dans la langue auraient été constatés ».

227. L'équité s'aperçoit particulièrement dans la formule balancée de la loi : maintien aux fonctionnaires locaux de l'avancement automatique et considération du fait que, depuis leur incorporation, ils font, quant aux traitements et à la hiérarchie, partie du cadre général français. L'avancement automatique est calculé d'après la moyenne des avancements accordés au choix et à l'ancienneté aux agents de la catégorie correspondante du cadre général; de la sorte, il ne se produit plus, comme sous l'empire du *Besoldungsgesetz* de 1913, rigoureusement tous les trois ans, mais aura un rythme variable suivant les services. La circulaire du 8 mars 1924 (1) et plusieurs arrêts déjà du Conseil d'État ont établi le jeu, posé la règle du calcul, arrêté les impatiences.

228. Pour l'avancement de classe, la circulaire a recommandé aux services le calcul, au début de chaque année, du temps moyen auquel les fonctionnaires de même catégorie de la classe immédiatement supérieure ont obtenu leur avancement au cours de l'année précédente, et l'attribution d'un

(1) *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 148.

avancement égal à ceux du cadre local en cause dès que leur ancienneté dans la classe égale le temps moyen susdit (1). Et le Conseil d'État a jugé, sans autre argument que la lettre même de l'article 3 de la loi, que l'exclusivité de l'avancement au choix des fonctionnaires du cadre général de la même classe « ne saurait priver les agents du cadre local du bénéfice des dispositions précitées » (2). Il faut, bien entendu, que le calcul du temps moyen, les promotions décidées pour l'application du texte précité correspondent à la même année : une prétention contraire qui tendait à faire chevaucher et dissocier les deux éléments a été mise à néant (3). Ce calcul et cet avancement sont l'œuvre, pour les fonctionnaires appartenant à des services rattachés, de l'Administration centrale intéressée; pour les fonctionnaires des services non encore rattachés au temps de la circulaire de 1924, du Commissaire général, et, depuis la loi du 24 juillet 1925, de la Direction générale des Services d'Alsace et de Lorraine à Paris.

Dans la catégorie subsistante des fonctionnaires du cadre local sans analogues dans le cadre général (4), la circulaire de 1924 maintient le bénéfice de l'avancement automatique de trois en trois ans, mais échelonne leurs traitements successifs « en autant de paliers que la classe du cadre local à laquelle ils appartiennent comportait d'échelons de traitements » (5).

(1) V. à ce sujet l'article 1er du décret du 23 octobre 1933 (*B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 5081) modifiant le décret d'incorporation des agents de l'administration de l'Enregistrement : « Le 1er alinéa de l'article 7 du décret du 14 décembre 1924 est modifié ainsi qu'il suit : L'avancement automatique des agents visés aux articles précédents est calculé sur la base des traitements prévus auxdits articles suivant les règles tracées par le statut local. Toutefois, si, avant l'expiration du délai fixé par le statut pour le passage d'un échelon à l'échelon supérieur, le traitement afférent à l'échelon occupé par un agent devient inférieur au traitement obtenu, d'après la moyenne des avancements accordés à l'ancienneté et au choix, par les agents de même catégorie dont l'avancement est réglé exclusivement par le statut du cadre général, l'agent intéressé est immédiatement placé à l'échelon se rapprochant le plus du traitement correspondant à cette moyenne; la date d'effet de cette promotion sert de point de départ au délai fixé par le statut local pour le passage à l'échelon supérieur ».

(2) Arrêt Riehler du 19 février 1930, *Leb. chr.*, p. 194.

(3) Arrêt Degermann et Ruckstuhl du 25 juin 1930, *Leb. chr.*, p. 645.

(4) V. *suprà*, p. 105, n° 114.

(5) V. à ce sujet le tableau des traitements de toutes les classes et leurs échelons d'ancienneté, dans *Organisation politique, administrative et législation de l'Alsace et de la Lorraine*, 2e partie, t. I, 1918, p. 179 à 200.

229. Les avancements *de grade*, aux termes de la circulaire de 1924, sont « soumis aux mêmes règles » que celles des fonctionnaires du cadre général. La réserve n'a rien de contraire à la loi du 22 juillet 1923, où seul est maintenu le principe de l'augmentation automatique des « *traitements* visés à l'article 1er », pris pour base; elle est toute conforme à ce but et à cet effet de l'incorporation de placer les agents locaux dans la hiérarchie française des grades, fondée sur des règles toutes différentes de la hiérarchie allemande. Le Conseil d'État y a donné son autorité : « Considérant que si l'article 3, alinéa 2, accorde le bénéfice de l'avancement automatique, cette disposition... n'est applicable qu'aux avancements de classe, à l'exclusion des avancements de grade » (1). Il lui appartient d'intervenir, en la matière des avancements, quels qu'ils soient, de grade ou de classe, d'en contrôler la légalité, d'en juger l'attribution ou le refus, étant donné que la loi de 1923 en ayant fait la matière d'un droit, les intéressés peuvent incriminer et poursuivre des excès de pouvoir.

§ 2. — *Les congés.*

(art. 14 R. B. G.)

230. Les dispositions du droit allemand en la matière — en particulier celles relatives aux congés de maladie — tenaient fort à cœur aux fonctionnaires locaux. L'Empereur les avait édictées, selon l'alinéa 1er de l'article 14 R. B. G. : ordonnances du 2 novembre 1874 (2) pour les fonctionnaires d'Empire, modifiée par l'ordonnance du 4 janvier 1904 (3), et du 26 avril 1875 (4) et du 1er juillet 1885 (5) pour les fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine. Deux espèces de congés y sont traitées : les congés pour convenances personnelles et les congés de maladie (6).

(1) Arrêt Louis du 19 février 1920, *Leb. chr.*, p. 193.
(2) *Reichsgesetzblatt*, p. 129.
(3) *Reichsgesetzblatt*, p. 1.
(4) *Gesetzblatt*, p. 69.
(5) *Zentralblatt für Elsass-Lothringen*, p. 139.
(6) La circulaire du 27 janvier 1926, du sous-secrétaire d'État à la présidence du

231. Les demandes de congé pour convenances personnelles sont adressées, motifs joints, à l'autorité immédiatement supérieure (art. 1er des ordonnances du 2 nov. 1874 et du 26 avr. 1875). Sous le régime allemand, c'était au Ministère d'Alsace-Lorraine qu'il appartenait de décider de la capacité des autorités quant au droit d'accorder les congés et à leur durée (art. 2 des ordonnances précitées). Le Ministère d'Alsace-Lorraine est remplacé depuis le changement de souveraineté par le ministre compétent quand il s'agit de services rattachés ou, au cas contraire, par la Direction des Services d'Alsace et de Lorraine. L'autorité qui accorde le congé pourvoit au remplacement du fonctionnaire absent, soit par répartition des affaires entre les autres fonctionnaires chargés du même service, soit par leur remise à un surnuméraire ou agent quelconque. Les frais occasionnés par le remplacement sont à la charge de l'État. L'autorité compétente fixe le montant des indemnités de service, *i. e.* la différence entre le traitement personnel (*persönliches Diensteinkommen*) et le traitement de service (*sachliches Diensteinkommen*) du remplaçant. Pendant toute la durée du congé le fonctionnaire, de même que le fonctionnaire mis en disponibilité, conserve sa qualité de fonctionnaire avec l'ensemble des droits et devoirs y afférents. Aussi un congé est-il essentiellement révocable, susceptible d'être retiré à tout moment, si l'intérêt du service l'exige (art. 7 des ordonnances précitées), et le fonctionnaire en congé doit-il prendre toutes dispositions pour que les décisions de l'autorité supérieure puissent lui parvenir pendant l'absence de son domicile (art. 4 des ordonnances précitées). Enfin, à condition de ne pas dépasser un

Conseil, au sujet des congés des fonctionnaires locaux, donne les recommandations suivantes aux administrations intéressées : « Aux termes de l'article 3 de la loi du 22 juillet 1923, les agents titularisés et stagiaires ayant appartenu au cadre local, etc., conserveront le bénéfice des dispositions du statut local concernant les congés. — Or, pour certaines catégories de fonctionnaires, la durée des congés annuels, par exemple, n'était pas fixée par des dispositions écrites. Elle l'était seulement par l'usage. — Il y a lieu de donner à la loi l'interprétation la plus largement bienveillante, et chaque fois qu'une nécessité absolue de service ne s'y opposera pas de respecter les traditions locales en matière de congés, en ce qui concerne au moins les agents en fonctions le 11 novembre 1918 ». Cf. reproduction de la circulaire dans la *Revue scolaire d'Alsace et de Lorraine*, 1926, p. 162 et s.

mois et demi, le congé laisse à l'agent l'intégralité de son traitement et le bénéfice de l'ancienneté de traitement (à la différence de ce qui se passe pour la mise en disponibilité), et, sans limitation de durée, le droit de faire compter la période de congé dans le calcul de la pension (1); si le congé dépasse cette limite, le traitement est réduit de moitié pour les quatre mois et demi suivants, totalement supprimé au delà (art. 6 des ordonnances précitées). La retenue de ce traitement sert à couvrir les frais de remplacement du fonctionnaire absent.

232. Les congés pour raison de santé (art. 3 et 14, al. 2, des ordonnances précitées) exigent, en règle, sauf dispense par l'autorité compétente, la production d'un certificat médical. Quelle que soit leur durée, ils ne donnent lieu à aucune retenue de traitement et laissent les frais de remplacement à la charge du Trésor. Cette disposition est particulièrement favorable, de même que l'automatisme du congé de maladie, qui s'applique tout de suite après la présentation d'un certificat médical attestant la maladie au chef hiérarchique, afin que celui-ci puisse prendre des mesures en vue du remplacement, et sa durée éventuelle.

Les fonctionnaires du cadre général sont loin de bénéficier d'un pareil régime; selon l'alinéa 7 de l'article 16 du décret du 9 novembre 1853, « en cas d'absence pour cause de maladie dûment constatée, le fonctionnaire ou l'employé peut être autorisé à conserver l'intégralité de son traitement pendant un temps qui ne peut excéder *trois mois*. Pendant les trois mois suivants, il peut obtenir un congé avec la retenue de la moitié au moins et des deux tiers au plus du traitement ». Par quoi s'accuse, une fois encore, cette différence dans la nature du traitement d'être, en France, la contre-prestation des services rendus à l'État et dans le statut local une rente, la matière d'un droit complètement indépendant de l'exercice de la fonction, une condition de vie et de maintien du rang.

De la règle que le traitement intégral est payé au fonctionnaire local en congé de maladie, le Conseil d'État (2) a

(1) Cf. Clauss, *op. cit.*, p. 31 et 95 et s.
(2) Arrêt Kœhl du 20 mars 1931, *Leb. chr.*, p. 317.

tiré la conséquence logique que les fonctionnaires en congé de maladie, vu la nature de l'indemnité compensatrice qui constitue un accessoire du traitement, « ont droit à l'indemnité compensatrice dans la mesure où ils continuent, en vertu de la législation qui leur est applicable, à percevoir le traitement; considérant qu'il n'est pas contesté que le sieur..., qui avait conservé le bénéfice du statut local, avait droit pendant toute la durée de son absence pour maladie, et par application de l'article 14, alinéa 2, de la loi locale du 31 mars 1873, à l'intégralité de son traitement, que, dès lors, il est fondé à soutenir qu'il avait droit pendant la même période à l'indemnité compensatrice ».

233. La notion de congé, la nécessité de sa limitation, la sanction du congé irrégulier firent aussi l'objet dans le *Reichsbeamtengesetz* de quelques dispositions, desquelles se différencient ou avec lesquelles, au contraire, s'accordent celles du droit français.

L'alinéa 2 de son article 14 (1) dispensait de retenue et par là même de congé le fonctionnaire d'Alsace-Lorraine, élu membre d'une assemblée législative, tout en restant titulaire de sa fonction; le principe français des incompatibilités parlementaires a, *ipso facto*, lors de son introduction en Alsace et en Lorraine, anéanti la possibilité de cette hypothèse, sauf les exceptions admises par la loi. Garde, au contraire, sa vertu la disposition du même texte pour les cas d'absence légale de la fonction, en raison d'une citation comme juré ou d'une période militaire, ou de quelque obligation générale du citoyen dont l'État ne saurait reprocher ou entraver l'exercice. L'article 6 du décret du 9 novembre 1853 portait la même réserve, en droit français. Le tribunal administratif supérieur prussien, dans une décision du 21 janvier 1888, avait seulement obligé, à bon droit, le fonctionnaire à donner à temps préavis à ses supérieurs, afin

(1) Cf. Constitution de l'Empire, art. 21, *Handbuch der Deutschen Verfussungen*, par Stoerk (Leipzig, 1884), p. 11. Constitution du 31 mai 1911 pour l'Alsace-Lorraine, art. 10, al. 1er : « Les fonctionnaires n'ont pas besoin d'obtenir un congé pour entrer au Landtag ». *Organisation politique et administrative et législation d'Alsace et de Lorraine*, 2e partie, t. I, 1918, p. 28.

que l'exécution de son office fût assurée en son absence (1).

L'alinéa 3 de l'article 14 portait encore, à l'encontre du fonctionnaire « qui, sans motifs d'excuse particuliers, reste éloigné de son poste sans congé régulier, ou dépasse le congé accordé », la perte du traitement pour le temps de son absence irrégulière. C'était disposition, une fois encore, moins sévère, que celle correspondante et antérieure du décret français de 1853, prévoyant que « le fonctionnaire ou l'employé qui s'est absenté ou qui a dépassé la durée de ses vacances ou de son congé sans autorisation, peut être privé de son traitement pendant un temps *double* de celui de son absence irrégulière ». La seule difficulté eût résidé dans la définition, d'après le droit local, de l'éloignement de la fonction. Mais les commentateurs du *Reichsbeamtengesetz* s'accordent à y faire rentrer, non seulement le non-exercice de la fonction, mais aussi l'absence du lieu de résidence prescrit. Il s'ensuit que les fonctionnaires suspendus, lorsqu'ils s'éloignent de leur résidence sans congé, sont passibles de l'application de l'article 14, alinéa 3, car la suspension ne suspend aucunement la qualité de fonctionnaire.

Le fonctionnaire inculpé d'éloignement de la fonction est admis à faire valoir des excuses, s'il en a, à son supérieur, et c'est à l'autorité administrative de juger si elles sont valables ou non. En ce deuxième cas, le fonctionnaire, conformément à l'article 149 R. B. G., peut faire valoir son droit pécuniaire au traitement, attaquer l'Administration en paiement devant le tribunal compétent, lequel jugera si l'excuse invoquée était valable et suffisante, mais ne saurait examiner une excuse basée sur la fonction elle-même, sur sa non-conformité à l'instruction professionnelle du demandeur, cette appréciation étant du domaine exclusif de l'Administration.

234. La règle de l'alinéa 3 de l'article 14 est, non une peine disciplinaire, mais la suite logique et juste du non-accomplissement temporaire de la fonction : nonobstant le caractère de rente alimentaire du traitement en droit allemand, il eût été excessif de le verser au fonctionnaire qui, sans juste

(1) *Entscheidungen*, t. XVI, p. 398.

motif, ne remplit pas sa fonction. La règle correspondante du droit français semble avoir davantage le caractère d'une peine.

La qualification ci-dessus n'empêche point du reste qu'une peine disciplinaire s'ajoute, le cas échéant, à la censure impliquée par ce texte et tende à punir le fonctionnaire d'une faute de service.

Au cas de simultanéité d'actions, par le fonctionnaire aux fins du paiement de son traitement, et par l'Administration dans un but disciplinaire, les deux procédures suivraient chacune leur cours. L'article 155 (1), sur la relation des condamnations, leur effet réciproque, ne s'appliquait pas ici; M. Schulze en témoigne expressément dans son commentaire (2) du *Reichsbeamtengesetz*. Sans doute, la décision du juge disciplinaire peut avoir de l'importance pour celui du pécuniaire, mais celui-ci n'est pas tenu de s'y conformer. Il peut donc arriver que le juge disciplinaire prononce la peine la plus grave pour non-exercice de la fonction et que le juge du pécuniaire, ayant reconnu les raisons d'excuse fournies par le demandeur, accorde à l'agent inculpé disciplinairement le plein traitement jusqu'à sa destitution.

235. Les règles particulières du statut local en matière de congés n'excluent pas, il va de soi, celles applicables aux fonctionnaires du cadre général, pour autant que celles-ci ne sont pas contraires aux premières. L'autorité doit demeurer entière à l'article 3, alinéa 1er, de la loi du 22 juillet 1923, selon lequel l'incorporation place « les agents de toutes catégories sous le régime des lois générales applicables à leur catégorie ».

L'observation vaut ainsi pour les dispositions réglementaires sur les congés annuels de vacances et les permissions d'absence de courte durée des différentes catégories de services, et, dans un ordre d'idées voisin, de la circulaire du

(1) Art. 155 R. B. G. : « Lorsque les autorités disciplinaires et administratives auront décidé si et à partir de quelle date un fonctionnaire d'Empire doit être relevé de ses fonctions, mis en disponibilité ou à la retraite, ou suspendu de ses fonctions, ou qu'elles auront prononcé des peines réglementaires, leurs décisions lieront les tribunaux pour le jugement des prétentions d'ordre pécuniaire portées devant eux ».

(2) Cf. Schulze, *Reichsbeamtengesetz*, Leipzig, 1908, p. 101, nº 91.

23 avril 1925 du ministre de l'Intérieur et de l'instruction du 22 février 1928 du président du Conseil relatives à la situation des fonctionnaires candidats aux élections législatives (1). Elle a des résultats plus inattendus et qui valent d'être signalés : l'extension, parce que rien dans la lettre des textes n'y contredit, aux fonctionnaires locaux qui ne trouve pas avantage réel ou égal dans l'article 14, alinéa 2, R. B. G., de l'article 41 de la loi du 19 mars 1928, lequel a dérogé expressément, par équité, aux règles ordinaires en matière de congé de maladie par l'allocation de congés à plein traitement durant deux ans au maximum : « Tout fonctionnaire ayant, pendant sa présence sous les drapeaux au cours de la campagne de guerre contre l'Allemagne ou des expéditions postétieures à la promulgation de la loi du 23 octobre 1919, déclarées campagnes de guerre, soit reçu des blessures, soit contracté une maladie ayant ouvert droit à pension au titre de la loi du 31 mars 1919 et à la suite desquelles il est resté atteint d'infirmités et a été réformé à titre temporaire ou définitif, peut être, en cas d'indisponibilité constatée résultant de ses infirmités, mis en congé *avec traitement intégral* jusqu'à son rétablissement et éventuellement sa mise à la retraite, sans qu'en aucun cas le total des congés ainsi accordés puisse pour un même agent dépasser *deux ans*. Ces congés sont accordés sur un avis de la commission de réforme prévue à l'article 20 de la loi du 14 avril 1924, et s'il est constaté par elle que la maladie ou les infirmités du fonc tionnaire ne le rendent pas définitivement inapte à l'exercice de ses fonctions, mais le mettent hors d'état de les remplir au moment où il formule sa demande ».

Partant de la même idée que des dispositions de bienfaisance ou à caractère social ont ou méritent d'avoir une vertu générale d'application, l'idée serait défendable de rapprocher de celle ci-dessus visée la loi des congés de longue durée pour tuberculose (art. 51 L. 31 mars 1929) ou celle du repos à traitement entier des femmes en couches (art. 1er L. 15 mars 1910) pour les institutrices et le personnel fémi-

(1) *Aide-Mémoire du fonctionnaire*, 1931, p. 71 et 74.

nin des Postes et Télégraphes (art. 140 L. 13 juill. 1911). Elle se heurte à ce fait que le régime local était déjà et demeure plus avantageux.

236. Les règles locales des congés s'appliquent tout entières — l'article 10 de la loi du 21 avril 1921 le stipule expressément — aux magistrats du cadre local; et, selon une précision formelle aussi de l'article 3, alinéa 4, de la loi de 1923, aux fonctionnaires du cadre local servant de leur plein gré hors des trois départements d'Alsace et de Lorraine.

SECTION III

Le statut pécuniaire.

§ 1. — *Du contentieux des droits pécuniaires* (1).

237. Au prélude du développement consacré ici à la question du statut pécuniaire des fonctionnaires locaux, pour bien en délimiter le sens et l'ampleur, une remarque s'impose : la loi du 22 juillet 1923 n'a pas réservé, parmi les règles exemptes de caducité, celle formulée en l'article 149 du R. B. G. quant au contentieux des droits pécuniaires reconnus aux fonctionnaires. Ce texte était destiné à balancer le droit disciplinaire de l'État et celui des agents à la contre-prestation de leurs services (2). « Les réclamations d'ordre pécuniaire, stipulait l'article 149, résultant pour les fonctionnaires d'Empire de leur contrat de service public, notamment en ce qui concerne l'obtention de leur traitement, traitement de disponibilité ou pension, ainsi que les prétentions de leurs survivants relatives aux allocations qui leur sont assurées par la loi, seront portées devant les tribunaux aux conditions ci-après... ». Que la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire fût étrange, mal accordée avec la con-

(1) Cf. Julien Laferrière, *De la juridiction compétente pour connaître des actions des fonctionnaires en paiement des traitements ou des pensions* (*Rev. jur. d'Alsace et de Lorraine*, 1926, p. 24 et s.).

(2) Kammerer, *La fonction publique en Allemagne*, 1899, p. 323.

ception du droit public allemand sur la situation du fonctionnaire et le prétendu « contrat de service public » (1), expliquée seulement par des raisons historiques et la tradition de la loi prussienne du 24 mai 1861, justifiée par l'interprétation allemande, après 1870, du principe de la séparation des pouvoirs (2), il ne fait aucun doute : le seul qui eût pu surgir était de son abrogation, de plein droit, avec le changement de souveraineté, en 1918, qui eût laissé subsister seulement les conditions formelles de la réclamation selon les articles 150 et 151 (3).

238. L'argument du changement de souveraineté à soi seul n'eût pas été, apparemment, suffisant pour écarter le recours aux tribunaux judiciaires de l'article 149, qui eût maintenu en Alsace et en Lorraine des délais de recours et des procédés administratifs différents de ceux propres au régime français, sans que la loi du 22 juillet 1923 n'ait voulu leur conservation. Car, selon M. Laferrière, la théorie de l'ordre public est insuffisante pour introduire automatiquement les règles de la séparation des pouvoirs dans les territoires réintégrés. « Ce serait, écrit-il, tirer des conséquences véritablement excessives de cette notion, si imprécise d'ailleurs, de l'ordre public, que de considérer que l'ordre public français ne tolère pas que la liste des dérogations admises par le droit local à la règle de la séparation des autorités ne diffère en rien de celle du droit public français » (4). Nous acceptons, d'autre part, l'argument qui semble décisif à M. Laferrière et qui consiste à dire que la loi du 22 juil-

(1) Kammerer, *op. cit.*, p. 90-103.

(2) Cf. Julien Laferrière, au *Répertoire pratique* de Niboyet, p. 813 et suivantes.

(3) « Article 150. La réclamation ne peut être portée en justice qu'après que l'autorité centrale s'est prononcée à son sujet, et elle doit ensuite, sous peine de forclusion, être intentée dans les six mois qui suivent la notification à l'intéressé de cette décision. Dans les cas où l'autorité supérieure a rendu une décision en vertu de l'article 54, il y a également forclusion si, dans le même délai, l'intéressé ne s'est pas pourvu contre cette décision devant l'autorité centrale ».

« Article 151. Le fisc de l'Empire (pour le fisc d'Alsace-Lorraine voir l'art. 1er de la loi du 13 nov. 1899) est représenté par l'autorité supérieure dont dépend ou dépendait le fonctionnaire d'Empire et par l'autorité centrale, si celui-ci est ou a été directement sous ses ordres. L'action sera intentée devant le tribunal dans le ressort duquel l'autorité dont il s'agit avait son siège ».

(4) Laferrière, *loc. cit.*, section III, I.

let 1923 « énumère limitativement les points sur lesquels le bénéfice des dispositions du statut local est maintenu aux fonctionnaires du cadre local ; or, dans cette énumération limitative ne figure pas la règle qui attribuait aux tribunaux judiciaires le contentieux des traitements et pensions. Sont maintenues simplement les dispositions concernant « le mode de paiement », c'est-à-dire celles des articles 5, 17 et 56 de la loi de 1873 (paiement d'avance, par mois ou par trimestre des traitements et pensions). Faute d'avoir été visé parmi les dispositions maintenues, l'article 149 de la loi de 1873 est abrogé par la loi du 22 juillet 1923. Le texte qui attribuait une compétence, dont on reconnaissait qu'elle était exceptionnelle, a disparu... On ne saurait, continue le savant professeur, même par l'interprétation la plus élastique, faire rentrer dans les dispositions qui fixent la façon dont le traitement est payé les règles déterminant la juridiction compétente pour connaître de ces litiges relatifs à la créance des traitements. Ce sont là deux questions nettement distinctes et qui étaient traitées distinctement par le statut local ».

239. En définitive, toutes les fois donc qu'au cours de l'examen des dispositions relatives à un rouage du statut local a été ou sera citée ici l'application de l'article 149, il s'agit d'un contentieux de droit public français équivalent à celui de l'article 149 : contentieux de pleine juridiction, procès de partie à partie, dont l'une est une personne morale administrative, en l'espèce l'État, et qui, à défaut d'un texte contraire, devra être porté devant le Conseil d'État, juge administratif de droit commun (1), et obéir aux règles classiques de cette voie de droit, liaison du contentieux par décision préalable, décision explicite ou implicite, réputée de rejet après silence de quatre mois, avec ministère d'un avocat au Conseil d'État, etc. (2).

(1) Hauriou, *op. cit.*

(2) Quant au contentieux des pensions et à l'extension aux fonctionnaires du cadre local de l'article 66 de la loi du 14 avril 1924, cf. Clauss, *op. cit.*, p. 259 et 260, observant que, sinon, « ce serait aller à l'encontre de la volonté du législateur qui s'est expressément prononcé pour une prolongation du délai de forclusion en faveur des fonctionnaires d'État ».

§ 2. — *Des éléments constitutifs du statut pécuniaire.*

240. Une partie de ce que comporte cette rubrique est exclue de notre ouvrage : celle des pensions. Elle a été traitée, et de telle manière, qu'il ne pourrait être question que de la résumer, tandis que notre travail peut apparaître comme un cadre où s'enchâsserait l'œuvre de M. Clauss (1). Il ne se retrouvera donc ici qu'une indication très sommaire de quelques textes, postérieurs à sa publication, ou du succès des vues émises par le spécialiste des pensions locales.

A. Consécration administrative, soit de l'opinion négative que le traitement d'attente n'est pas une pension (2), soit de cette suggestion que l'Administration devait appliquer la loi du 14 avril 1924 au régime local, selon son article 83 (3), afin de ne point se priver systématiquement d'une arme très puissante (4). Depuis 1930 il n'est plus un décret d'extension du régime général qui n'ait mentionné l'article 83 : ainsi le décret du 1er juillet 1930 (5) portant codification des divers textes rendus applicables en matière de pension, aux retraités du cadre local, débute par le visa de la loi du 14 avril 1924 et notamment de l'article 83, alinéa 2, de cette loi.

B. Additions à l'œuvre législative et réglementaire :

1° Le décret du 1er juillet 1930, en ce qui concerne le calcul de la pension de réversion des veuves et orphelins, d'où il résulte qu'à l'heure actuelle les divergences entre régime général et régime local se limitent aux deux points suivants de la privation de pension pour la veuve :

a) En droit local, privation de la pension en cas de dissolution du mariage par suite de divorce ou de cessation de

(1) Eugène Clauss, *Les pensions locales d'Alsace et de Lorraine*, Sirey, 1929, avec préface de M. Delpech, thèse de doctorat, Strasbourg (Prix de thèse). Elle a été, comme celle-ci, inspirée et dirigée par notre maître commun, M. J. Delpech.

(2) V. *suprà*, p. 207, n° 206.

(3) Alinéa 2 de l'article 83 de la loi du 24 avril 1924 : « Un décret spécial fixera, dans un délai de trois mois, les modalités de cette option et *les conditions dans lesquelles la présente loi sera appliquée aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle* ». C'est le seul alinéa intéressant ici.

(4) Cf. Clauss, *op. cit.*, p. 191 à 193 et la conclusion.

(5) *J. off.* du 10, p. 7698; *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 489.

la vie conjugale ou de séparation de corps ou de biens prononcée à la requête du mari (1); tandis qu'en droit commun (2) elle ne résulte que d'une décision prononcée contre la femme ou « aux torts respectifs » et dans le cas de divorce, postérieurement à la promulgation de la loi (3);

b) En droit local, disparition d'office pour la veuve qui se remarie de tous droits à la pension (4); au lieu qu'en droit commun elle peut, aux termes de l'article 27 de la loi du 14 avril 1924, renoncer à sa pension pour le versement immédiat d'un capital représentant trois annuités de cette pension (5); il est à remarquer, au surplus, que les retraités de l'ancien cadre local désireraient l'extension des dispositions des articles 26 et 27 de la loi du 24 avril 1924.

2° Le décret du 9 mars 1933 déterminant les conditions d'application aux retraités du cadre local des articles 96 à 102 de la loi de finances du 31 mars 1932 (6), notamment de la révision des pensions locales déjà concédées : les pensions locales ayant déjà participé à la révision prescrite par l'article 111 de la loi du 16 avril 1930, par adaptation de ce texte à leur régime particulier, il était logique de les admettre à la nouvelle révision (7).

Le plus intéressant à relever, à propos de ce décret, rendu par application de l'article 103 de la loi, est le rapport préliminaire au Président de la République et spécialement son alinéa 4. En fait, le système local, ou bien ne connaît pas certaines règles du régime général, ou bien est basé sur des principes entièrement différents; d'où l'inapplicabilité aux fonctionnaires locaux de certaines dispositions des articles 96 à 102, 96 et 97 notamment, de la loi du 31 mars 1932, de la

(1) Article 4 du *Beamtenhinterbliebenengesetz* du 15 novembre 1909, dans *Organisation politique et administrative et législation d'Alsace et de Lorraine*, 1918, 2e partie, t. I, p. 209.

(2) Article 26 de la loi du 24 avril 1924. Delpech, *Code administratif*, p. 776.

(3) Cf. Bénac et Audibert, *Nos retraités*, 1928, p. 61.

(4) Article 12 du *Beamtenhinterbliebenengesetz* du 15 novembre 1909, Recueil cité note 1, p. 211.

(5) Pour plus de détails, v. Bénac et Audibert, *op. cit.*, p. 61 et 62.

(6) *J. off.* du 19 mars 1933; *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 163.

(7) Cf. Rapport au Président de la République, 9 mars 1933, *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 164.

limite infranchissable, d'un montant fixé une fois pour toutes aux pensions (il n'est en droit local qu'une pension maxima, relative, égale, en règle, aux trois quarts du dernier traitement). Il ne pouvait en être juridiquement fait extension, par simple décret, aux bénéficiaires du statut local; d'où l'alinéa 4 et son affirmation du respect des principes fondamentaux du régime local des retraites, et la limitation à ce régime « de celles-là seules des nouvelles dispositions qui ne sont pas en contradiction avec les règles maintenues en vigueur par la loi du 22 juillet 1923 ».

Certains semblent tentés de penser, à lire le rapport au Président de la République, que les termes de cet alinéa prononcent une sorte d'intangibilité de la loi du 22 juillet 1923 (1). Il est certain que les articles 96 et 97 de la loi de finances de 1932 ne doivent pas trouver application dans le régime local; de simples décrets ne sauraient diminuer les droits ni les principes du régime local, tout autant qu'une nouvelle option n'a pas été vraiment ouverte aux intéressés. Dans ces conditions, l'argument du rapport du décret ne peut être mis en question, dans la mesure où il paraît lui-même mettre en doute le droit incontestable du législateur de modifier, en quelque sens, la loi du 22 juillet 1923. Il y a meilleure justification à donner : d'évidence l'article 103 a été introduit dans la loi uniquement dans un esprit de bienveillance à l'égard des fonctionnaires du statut local, les articles 96 et suivants constituant tous des avantages nouveaux dans le régime général; en conséquence, le but ne saurait être prêté à l'article 103 d'avoir entendu restreindre les avantages antérieurement reconnus aux fonctionnaires du régime local, et à l'application de l'article 96 d'avoir cherché semblable résultat; toute disposition nouvelle qui eût eu pareil effet restrictif aurait dû s'accompagner, en équité et en droit, de la réouverture de la faculté d'option prévue par l'article 3, dernier alinéa, de la loi du 22 juillet 1923, et des mesures de cette nature n'auraient certainement pas été prises sans

(1) Cf. en ce sens l'article de M. Henri Becker, dans *Le Retraité*, janvier 1933, p. 3 à 5.

étude préalable de la part des commissions parlementaires et de l'Administration, ni, peut-être, sans consultation des représentants des intéressés (Cf. art. 2 L. 22 juill. 1923). Au total, l'application des dispositions de la loi de finances du 31 mars 1932, visées par l'article 103 de cette loi, est exclue dès lors qu'elle ne confère pas aux bénéficiaires du statut local un avantage.

Article I. — **Traitement.**

I. — *Le mode de paiement.* (art. 5 R. B. G.)

241. Les choses vont si naturellement en la matière que celle-ci semblerait ne donner lieu à aucune difficulté, s'il n'en existait une sur le sens de l'expression « mode de paiement » et la manière de la prendre en une acceptation large ou étroite. M. Laferrière (1) considère comme « maintenues simplement les dispositions concernant le *mode de paiement*, c'est-à-dire celles des articles 5, 27 et 56 de la loi de 1873, à savoir le paiement d'avance, par mois ou par trimestre des traitements et pensions ». Cette partie de la notion « mode de paiement » ressort aussi des travaux préparatoires de la loi de 1923. Ainsi compris, le mode de paiement exclut toutes les règles locales relatives à la saisissabilité, la cessibilité, la déchéance, la prescription et le contentieux des droits pécuniaires des fonctionnaires du cadre local.

242. La règle tient en l'article 5, alinéa 1er, du R. B. G. : « Les traitements sont payés chaque mois et d'avance (2). Il appartiendra au Ministère d'Alsace-Lorraine de désigner les fonctionnaires dont les traitements sont payés par tri-

(1) *De la juridiction compétente pour connaître des actions des fonctionnaires en paiement des traitements ou des pensions* (*Revue juridique d'Alsace et de Lorraine*, 1926, p. 24).

(2) La circulaire du 27 janvier 1926 du sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil répète la règle de droit local en ces termes : « Le traitement des fonctionnaires du cadre local doit être payé, non à terme échu, mais d'avance. Il arrive encore que ce paiement n'est effectué qu'avec des retards dont les conséquences sont, il paraît inutile d'insister sur ce point, particulièrement pénibles pour les petits fonctionnaires. Le respect de la loi doit être rappelé en termes impératifs aux différents services » (V. la circulaire dans *Le fonctionnaire*, 1926, p. 122).

mestre ». Ceux-ci n'existent plus en Alsace et en Lorraine. Le paiement d'avance est opposé au système français de paiement à terme échu, pour cette raison, plusieurs fois notée déjà, que, des deux législations, l'une était attachée à l'idée de la rémunération de services rendus, tandis que l'autre tient le traitement pour une rente alimentaire. Il ne s'ensuit pourtant pas, comme il pourrait sembler au premier instant, pour le fonctionnaire quittant définitivement le service, volontairement ou en vertu d'un jugement disciplinaire ou pénal, avant l'expiration du mois payé d'avance, une aptitude à conserver l'intégralité du traitement touché; tout au contraire son droit est limité à la fraction correspondant au temps compris entre le premier du mois et le jour du départ du service, lequel est celui, ou bien de l'acceptation de la démission, ou bien du jugement passé en force de chose jugée; l'effet est une obligation de rembourser, en pareil cas, le surplus, conformément à la règle de l'enrichissement sans cause. Solution logique et conforme au principe qu'aucun traitement ne peut être payé à celui qui a perdu sa qualité de fonctionnaire, concordant aussi avec celle appliquée au cas du fonctionnaire éloigné de sa fonction sans congé régulier (1), écartée, par contre, dans l'hypothèse de la mort du fonctionnaire, où le traitement entier du mois reste acquis, et même est complété (art. 7), à l'expiration de ce mois, au profit de la veuve et des orphelins du fonctionnaire décédé, par l'octroi du trimestre de grâce (2).

243. Une note du Commissariat général de la République, en date du 15 juillet 1924, admit les auxiliaires permanents ayant droit ou expectative au droit à pension au paiement d'avance de leurs émoluments mensuels. — Une fois encore, et comme application du statut qui leur est propre, doit être noté que les magistrats d'Alsace-Lorraine n'ayant pas opté pour le régime général continuent à être payés d'avance, et, inversement, que les fonctionnaires du cadre local servant,

(1) Cf. art. 14, al. 3, R. B. G., *suprà*, p. 229 à 231.

(2) Sur la cessation du paiement des traitements d'activité, v. les articles 27 et 55 R. B. G.

de leur gré, dans un département autre que ceux du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, ne sont plus payés qu'à terme échu, comme leurs collègues immédiats.

II. — *La continuation des prestations : le trimestre de grâce.*
(art. 7, 9, 31 et 169 R. B. G.)

244. C'est un avantage indirect, posthume, pour les ayants droit (1) (il n'en est donc question ici que de manière sommaire et comme incidente), que le trimestre de grâce (*Gnadenquartal* ou *Sterbevierteljahr*), dont l'origine est en une ordonnance du roi de Prusse du 27 avril 1816 (2), et qui, jusqu'à la loi d'Empire du 20 avril 1881, fut le seul droit des héritiers du fonctionnaire d'Empire : il consiste, par un autre effet de la nature de rente alimentaire donnée au traitement, dans l'allocation à la famille du fonctionnaire décédé du traitement de celui-ci pendant le trimestre consécutif à sa mort (3).

245. Par « famille » l'article 7 du R. B. G. entendait la veuve, non divorcée ou (par application de l'art. 1586 du Code civil allemand) non séparée de corps, les descendants légitimes ou légitimés du fonctionnaire ayant occupé « un emploi inscrit aux budgets des traitements » ; ces derniers mots doivent être traduits, depuis le changement de souveraineté, par fonctionnaire titulaire lors de son décès d'un emploi permanent et incorporé dans les cadres de l'Administration française par application de l'article 1er de la loi du 22 juillet 1923. La loi ne fait, d'ailleurs, entre les ayants droit aucune ventilation, de telle manière que l'Administration reste libre de faire à son gré la répartition du trimestre et, par exemple, pourrait en transférer le bénéfice entier, d'une veuve décédant avant d'avoir reçu le mandat de paiement, à ses enfants. Elle s'est plutôt appliquée à élargir et spécifier le nombre des bénéficiaires éventuels : ascendants, frères et sœurs, neveux,

(1) C'est un bénéfice distinct, autonome, qui, ayant aussi pour but de ne pas laisser la veuve sans deniers dès le décès, est, par nature, très différent du système d'acomptes sur pension fixé à l'article 117 de la loi du 29 avril 1926 (*J. off.* du 30 avril).
(2) *Preussische Gesetzsammlung*, 1816, p. 134.
(3) Cf. Clauss, *op. cit.*, p. 175.

enfants recueillis (*Pflegekinder*), et même — vocation plus extraordinaire, mais explicable par un désir de sauvegarder la dignité de la fonction — personnes ayant subvenu aux frais de dernière maladie et d'obsèques du fonctionnaire.

246. Quels qu'en soient les bénéficiaires, le trimestre de grâce, payé en une fois, insaisissable, comporte les mêmes avantages, à cela près, il va de soi que, suivant que le *de cujus* est décédé en activité (ou en disponibilité) ou en retraite, l'émolument servi à ses ayants droit est d'un quartier du traitement ou de la pension, augmenté, l'un de tous les émoluments de service, l'autre des suppléments de pension et, s'il y a lieu, des indemnités pour charges de famille et majorations pour enfants. — Rien, par ailleurs, n'est spécial à l'un ou à l'autre de ces chefs : la notion d'émoluments de service correspond à celle où la doctrine allemande, sous le nom de *persönliches Diensteinkommen*, englobait toutes les sommes touchées sur fonds publics dans le mois du décès, par opposition au *sachliches Diensteinkommen*, dépenses de service et frais de représentation, et où la circulaire du 8 mars 1924, glosant l'article 5, alinéa 2, de la loi de 1923, compte aussi l'indemnité compensatrice. Sur la même base, la jouissance est laissée du logement personnel, tandis que doivent être remis et évacués immédiatement les bureaux et tous les locaux de service à usage officiel. La pension ne sert, en pratique, de base au calcul du trimestre de grâce que si, au jour de son décès, le fonctionnaire avait commencé d'en toucher les arrérages : sinon, c'est le montant du ci-devant traitement qui est pris en considération et délivré pour le trimestre consécutif au décès.

Article II. — Les indemnités accessoires.

247. Au titre de véritables suppléments aux traitements ordinaires, elles se retrouvent dans les deux législations, allemande et française, semblables au moins par le but, qu'elles soient indemnités pour charges de famille, de résidence, frais de mission et de tournées..., utiles ou propres à compenser, restituer ou diminuer certaines dépenses dues à

l'exercice même de la fonction ou à des circonstances de famille dont l'État ne peut se désintéresser, ou bien indemnités dites de fonction ou de responsabilité, à l'effet de récompenser des travaux supplémentaires ou de correspondre à des qualités morales particulières (indemnités des comptables)... En France (1), elles varient d'une administration à l'autre, selon la nature de la fonction ou peut-être aussi les hasards de la réglementation; à titre de curiosité et pour donner, autant que possible (2), figure concrète à la question qui va être posée au texte, nous donnons, en note, la nomenclature justificative de l'observation, pour les deux administrations des Contributions indirectes et des Douanes; elles prouvent surabondamment la multitude et la variété des indemnités accessoires du régime général (3).

Or, en vertu de la loi du 22 juillet 1923, l'incorporation

(1) « Pour avoir une notion exacte de la rémunération et de la situation matérielle d'un fonctionnaire ou d'une catégorie de fonctionnaires, il ne faut jamais se borner à étudier les traitements proprement dits; il convient de tenir compte, non seulement de toutes les indemnités, mais encore des avantages en nature et des rémunérations accessoires qui peuvent s'attacher à la fonction » (Perroux, *Les traitements des fonctionnaires en France*, 1933, p. 90).

(2) « Nous n'oserions affirmer que M. Perroux lui-même, en dépit de ses patientes investigations, ait réussi à projeter une pleine lumière dans les arcanes de ces « indemnités » diverses, dont les unes constituent des accessoires communs à tous les traitements, mais dont les autres, propres à certaines fonctions, dissimulent souvent leur nature et leur montant à la curiosité des profanes derrière un voile protecteur qu'on arrive malaisément à soulever » (Allix, préface, p. XII, au livre de M. Perroux, *Les traitements des fonctionnaires en France*, 1933).

(3) Sont allouées aux fonctionnaires des Contributions indirectes des indemnités dites :

1° Indemnités complémentaires (soumises à retenue) (D. 30 juill. 1930, *J. off.* 31 juillet);

2° Primes d'apurement (soumises à retenue) (D. 28 mai 1926, *J. off.* 30 mai);

3° Remises sur obligations cautionnées réservées aux comptables (L. 15 févr. 1875, art. 3);

4° Indemnités de fonctions aux agents des bureaux (D. 27 nov. 1931, *J. off.* 29 novembre);

5° Indemnités pour achat et entretien des moyens de transport (D. 22 juill. 1930, *J. off.* 24 juillet);

6° Indemnités pour frais de tournées (D. 27 juill. 1930, *J. off.* 29 juillet);

7° Indemnités pour frais de bureau (DD. 6 août 1926, *J. off.* 7 août; 26 févr. 1927, *J. off.* 1er mars; 22 juill. 1930, *J. off.* 24 juillet);

8° Indemnités pour frais de mission (D. 24 avr. 1930, *J. off.* 11 mai);

9° Indemnités de déménagement (*ibid.*);

10° Indemnités pour frais d'auxiliaires (D. 13 juill. 1929, *J. off.* 17 juillet);

Sont attribués aux fonctionnaires des Douanes, les suppléments que voici :

1° Indemnité complémentaire, soumise à retenue, aux agents des bureaux (commis

avant placé les agents locaux de toutes catégories sous le régime des lois générales applicables à leur catégorie, les

et commis principaux non compris) (DD. 17 oct. 1928, 30 juill. 1930, *J. off.* 31 juillet);

2° Supplément forfaitaire de 400 francs, représentatif des avantages en nature, soumis à retenue, ajouté fictivement au traitement pour le calcul de la pension; agents admis après le 3 mars 1933 exclus en vertu de la loi du 28 février 1933, article 84, *J. off.* 28 juillet (dernier al. de l'art. 186 L. 13 juill. 1925);

3° Allocations pour charges de famille (L. 18 oct. 1919, art. 11; DD. 9 mars 1921, 27 juin 1921; LL. 20 juill. 1922, 23 déc. 1923, art. 4; Circ. minist., n° 114, 12 janv. 1924; D. 21 mai 1925; L. 13 juill. 1925, art. 187; D. 24 nov. 1926; Circ. minist., n° 3324, 1er juill. 1927; L. 26 juill. 1927, art. 7; L. 29 déc. 1929);

4° Indemnités de résidence (DD. 11 déc. 1919, 27 sept. 1920; L. 28 déc. 1923, art. 7; D. 19 janv. 1924; L. 13 juill. 1925, art. 188; DD. 29 janv. 1926, 16 mars 1928);

5° Indemnités pour services pénibles, accomplis entre 22 heures et 5 heures, aux agents du service actif (D. 22 déc. 1931);

6° Indemnité de responsabilité aux receveurs (D. 6 janv. 1932);

7° Indemnité de roulement aux agents des brigades de Paris (D. 20 mars 1926, art. 4);

8° Indemnités professionnelles aux agents de visite, réservées aux inspecteurs sédentaires, vérificateurs principaux et vérificateurs (D. 10 mai 1928, art. 1er; D. 5 sept. 1930);

9° Indemnités de fonctions aux agents des bureaux de direction et de sous-direction, aux agents chargés d'un service de rédaction (DD. 24 août 1927, 5 sept. 1930);

10° Indemnités de tournées (DD. 20 mars 1926, 6 août 1926, 28 janv. 1928, art. 1er);

11° Frais de traitement ou d'hospitalisation des agents dont la maladie résulte d'un accident de service (Arr. minist. 26 sept. 1924; lettre commune de l'administration des Douanes, n° 1357, 8 mars 1927);

12° Remboursement des frais médicaux et pharmaceutiques aux agents blessés en service (L. 2 flor. an V, art. 7; cf. Lettre commune et arr. minist. précités);

13° Allocations aux agents décorés de la médaille militaire au titre de l'armée territoriale et non pensionnés sur les fonds de la Légion d'honneur; ces allocations sont également payées avec la pension (D. 11 sept. 1931);

14° Remises aux buralistes auxiliaires en raison du nombre d'expéditions délivrées;

15° Allocations aux agents décorés de la médaille douanière, payables cumulativement avec la pension; taux fixé à 50 francs pour les retraités (L. 25 juin 1914; D. 11 sept. 1931, art. 2);

16° Allocations aux agents possesseurs de chiens de service et remboursement de la taxe municipale (D. 1er oct. 1926, art. 1er);

17° Dédommagement pour destruction de chiens de fraudeurs (Décision du 15 mai 1820);

18° Remboursement du prix des bandages herniaires ou autres appareils achetés par les agents blessés en service (Lettre commune de l'administration des Douanes, n° 1395, 22 juill. 1930; suite de l'arr. minist. 26 sept. 1924);

19° Indemnités aux agents cyclistes (D. 1er oct. 1926, art. 1er);

20° Indemnités aux agents automobilistes et motocyclistes (D. 20 mars 1926, art. 9);

21° Indemnités aux agents skieurs (D. 13 mai 1927);

22° Indemnités de séjour et, à défaut de logement en nature, indemnité de logement aux agents en fonctions dans le territoire du Bassin de la Sarre (D. 29 déc. 1925, art. 2, pour l'indemnité de séjour; D. 19 févr. 1927, art. 1er, pour l'indemnité de logement);

indemnités en usage dans l'ancienne France sont automatiquement servies aux fonctionnaires locaux. Cependant, les indemnités accessoires locales sont au nombre des éléments du statut local énumérés par l'alinéa 2 de l'article 3. Il importe donc de les rechercher pour les convenances de l'exposé du sujet, et aussi en vue de la question de savoir si le maintien de ces indemnités est, ou non, exclusif de l'allocation de celles assurées aux fonctionnaires du cadre général : *a priori*, celles-là seules ayant le même objet dans les deux régimes, se substituent l'une à l'autre. En fait, ces indemnités expressément visées ne sont pas très nombreuses, pour cette raison très apparente que le reclassement ayant conféré aux fonctionnaires incorporés droit au traitement et indemnités

23° Indemnités de fonctions au directeur des Douanes à Sarrebruck et au chef des bureaux de la Direction (D. 29 déc. 1925, art. 4);

24° Indemnités de déplacement par mesure de réorganisation ou pour convenances de service : *a*) indemnité pour le transport des personnes et des bagages; *b*) le cas échéant, indemnité pour le transport du mobilier; *c*) indemnité pour frais accessoires; *d*) indemnité pour perte de loyer (DD. 5 nov. 1927, 24 déc. 1927, art. 6, al. 4, et art. 55);

25° Indemnités pour déplacements accidentels et frais de mission (D. 21 juill. 1920);

26° Indemnités aux agents techniques à l'étranger (DD. 12 nov. 1923, 20 mars 1926, art. 11, 25 févr. 1927);

27° Indemnités de perte au change (DD. 14 juin 1923, 25 févr. 1927);

28° Indemnités de séjour aux agents du bureau de douane français d'Anvers (D. 16 août 1920);

29° Indemnités aux agents affectés aux services des gares de la rive droite du Rhin et à ceux de Saint-Louis détachés à Bâle (D. 20 mars 1926, art. 12);

30° Indemnités pour service d'escorte et de longue durée (D. 1er oct. 1926);

31° Indemnités aux agents détachés dans les hautes vallées alpestres (D. 13 mai 1927);

32° Indemnités aux agents mis à la disposition de l'autorité militaire pour servir de guides;

33° Indemnités pour abonnement de loyer (DD. 28 janv. 1928, art. 2; 10 mai 1928, art. 2);

34° Allocations pour frais de bureau, de chauffage et d'éclairage (DD. 28 janv. 1928, art. 2; 10 mai 1928, art. 2);

35° Indemnité de tenue aux inspecteurs principaux et divisionnaires et aux officiers (D. 6 août 1926, art. 5);

36° Indemnités d'habillement pour service en tenue civile (D. 1er oct. 1926, art. 1er);

37° Indemnités de chaussures aux agents des brigades (D. 20 mars 1926, art. 7);

38° Indemnités d'habillement aux agents des brigades (D. 5 juin 1931).

Les taux de ces indemnités, la plupart du temps, sont variables suivant la classe des fonctionnaires; ils ont été d'ailleurs soumis, en 1933, à de sérieuses modifications, à la suite de l'examen par la commission supérieure instituée au début de l'année 1933 en vue de réaliser des économies au profit du budget de l'État.

du cadre général, celles-ci ont automatiquement remplacé les indemnités accessoires de la législation allemande. Quelques-unes, pourtant, ont continué à être versées aux fonctionnaires locaux. Étant donné la possibilité d'en remplacer certaines par des avantages correspondants ou analogues du régime général, il serait permis de se demander si leur maintien par l'article 3 de la loi de 1923 fut, en vérité, justifié; il faut d'abord les isoler et les expliquer. Elles sont, presque toutes, prises sur le budget de l'État, et, par exception, à la charge des communes.

I. — *Indemnités sur budget de l'État.*

A. — Indemnités de déplacement et de déménagement.

248. « Le montant des indemnités journalières et des frais de voyage, auxquels ont droit les fonctionnaires d'Empire lorsque l'exercice de leurs fonctions les appelle hors du lieu de leur résidence, ainsi que celui des indemnités de déménagement qui leur seront allouées pour le transfert dans une autre localité, seront fixés par une ordonnance impériale rendue d'accord avec le Conseil fédéral » (art. 18, R. B. G.). Les principales de ces ordonnances furent celles du 25 juin 1901 pour les fonctionnaires d'Empire et du 25 août 1909 pour les fonctionnaires et instituteurs d'Alsace-Lorraine. Les règles y sont semblables, les espèces et les taux d'indemnités différaient.

249. *Indemnités de déplacement.* — Elles étaient, de jour ou de nuit, réduites au demi-taux lorsque le but du voyage n'était pas éloigné de plus de six kilomètres de la résidence habituelle du fonctionnaire; de taux uniforme pour l'éloignement de cette résidence pendant plus de deux semaines dans la même localité, et, au delà, spéciales, déterminées par le chef de service, dans les limites du taux réglementaire; complétées, éventuellement, d'une indemnité de transport par kilomètre et aussi par l'indemnité dite de départ et d'arrivée (1).

L'arrêté du 16 avril 1920 a supprimé les indemnités de

(1) V. les taux dans l'article de M. Kuntzinger, au *Répertoire pratique* de Niboyet, 1925, p. 615.

jour et de nuit et de départ et d'arrivée et les a remplacées par une allocation, soit pour les 24 heures, soit pour un ou deux repas, sans nuit hors du domicile, d'après un tarif qui comprend cinq classes de fonctionnaires et des taux de 10 à 25 francs, de 4 à 10 francs, et de 7 à 18 francs. Cette allocation laisse place au remboursement des frais de transport en chemin de fer, en bateau ou en voiture publique, sur la base du classement indiqué au tarif.

250. *Indemnités de déménagement.* — Le décret impérial du 25 août 1909 instituait, quant à elles, un double barème, pour frais généraux et frais de transport, d'après la classe du fonctionnaire transféré d'une commune en une autre, par mutation, mise en disponibilité ou même à la suite d'une mesure disciplinaire. Un arrêté ministériel du 13 mars 1918, par modification au chef des frais supplémentaires, a donné droit au remboursement des frais réellement supportés du fait du déménagement pour le cas où leur totalité dépasse la somme forfaitaire fixée par les ordonnances antérieures, à condition que le fonctionnaire produise les notes et factures dûment acquittées. Le fonctionnaire a, en outre, droit au remboursement, pour neuf mois au maximum, du prix du loyer de l'ancienne résidence jusqu'au moment où la cessation du bail devient possible. Au fonctionnaire ayant habité sa propriété propre est allouée une indemnité s'élevant, au plus, au montant semestriel de la valeur locative du logement, appréciée conformément aux usages et prix de la localité.

Cette indemnité n'est pas accordée dans le cas de déplacement à la demande du fonctionnaire lui-même; elle est réduite à la moitié des frais généraux et de transport pour les fonctionnaires sans famille. S'y ajoutent les indemnités ci-dessus visées de l'arrêté du Commissaire général de la République du 16 avril 1920 (1). — Bien entendu, son allocation exclut automatiquement celle de l'indemnité de déménagement du régime général (2) : *mutatis mutandis*, il y a là une application du principe *non bis in idem*.

(1) *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 454.
(2) Cf. sur cette indemnité, Circ. 25 juin 1924 et 10 novembre 1924, *Bull. départ.*, 1925, p. 13, 127.

251. Par nature, les indemnités de déplacement et de déménagement font partie du « *sachliches Diensteinkommen* », relevant de l'ordre des dépenses nécessitées par le service et, à ce titre, insaisissables en vertu de la législation locale. — Étant établies, non d'après la dépense effective faite par le fonctionnaire, mais forfaitairement par une série de dispositions législatives et administratives (1), elles risquent de dépasser cette dépense et de constituer un gain pour le fonctionnaire : gain du point de vue économique, mais non juridique, de telle sorte qu'il n'en est pas tenu compte pour la fixation de la pension et du traitement d'attente.

B. — Indemnité de logement aux fonctionnaires des P. T. T.

252. De taux variable selon la localité et la classe, sur les données de tarifs visés par le *Besoldungsgesetz* du fonctionnaire d'Empire du 15 juillet 1909, annexe V (2), elle était, de temps allemand, non soumise à retenue ; payée pour le brut, mais prise en compte pour le calcul de la pension d'après un taux moyen déterminé sur la base du tarif dont bénéficie chaque catégorie de fonctionnaires et les différentes classes dans lesquelles sont rangées les localités en question. Elle a souffert, depuis l'armistice, bien des vicissitudes, caractéristiques, depuis lors, des choses alsaciennes et lorraines.

253. A dater du 1er juillet 1919, l'indemnité de logement n'a pas été servie aux intéressés, en raison de son caractère strictement local, malgré qu'un arrêté du Commissaire général de la République, en date du 19 décembre

(1) Arrêté du 16 avril 1920 du Commissaire général de la République modifiant les ordonnances locales des 25 août 1909 et 30 septembre 1909 relatives aux indemnités de déplacement des fonctionnaires et instituteurs d'Alsace et de Lorraine (*B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 454) ;

Loi du 21 avril 1921, article 10, maintenant au profit des magistrats de l'ancien cadre local les dispositions relatives aux frais de déplacement et de déménagement (*B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 452) ;

Décret du 25 août 1922, article 2, maintenant les dispositions des ordonnances du 14 février et du 10 avril 1918 relatives aux indemnités de déplacement et de déménagement des fonctionnaires (*B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 852) ; Décret du 2 avril 1925 relatif aux indemnités de déplacement des fonctionnaires des services d'Alsace et de Lorraine (*B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 796, erratum p. 834).

(2) *Reichsgesetzblatt*, p. 627.

1919 (1), l'eût conservée; la loi du 22 juillet 1923, dans son article 3, maintint aux agents du cadre local les indemnités accessoires « dans la plus large mesure, et pourtant autant que ce fût à leur bénéfice », comme dit un avis, en date du 3 août 1926, du Conseil d'État (section des Travaux publics et des Postes et Télégraphes, de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, du Travail et de la Prévoyance sociale). Cet avis considéra comme impossible « d'exclure, sous prétexte qu'elle ferait partie intégrante du traitement lui-même, l'indemnité de logement dont bénéficiaient, en vertu de leur statut local, les fonctionnaires et agents des P. T. T. n'ayant pas droit au logement de service ». Une instruction de l'administration centrale des Postes et Télégraphes, en date du 17 décembre 1926, modifiée les 12 et 18 janvier et 2 février 1927, s'y oppose, de telle manière que l'indemnité en question ne fut pas versée aux fonctionnaires locaux à dater du 1er juillet 1919, date à laquelle l'arrêté du Commissaire général devait prendre effet. La voie contentieuse étant seule susceptible d'obtenir raison et justice, une requête fut présentée au Conseil d'État par le sieur Rott, commis principal d'ordre et de comptabilité à la direction des P. T. T. à Strasbourg, quinze jours après l'instruction susvisée de l'administration centrale des Postes et Télégraphes du 17 décembre 1926. Celle-ci fut annulée par arrêt du 7 février 1930 (2), en tant qu'elle avait prétendu fixer au 1er janvier 1924, au lieu du 1er juillet 1919, la date de jouissance pour les agents du cadre local de l'indemnité de logement : « considérant, dit le Conseil d'État, que si dans le calcul des émoluments locaux des agents du service des P. T. T. le Commissaire général en Alsace et en Lorraine a, d'autre part, tenu compte du montant de cette indemnité, cette dernière disposition de son arrêté, par laquelle le Commissaire général n'a pas excédé ses pouvoirs, n'a pas entraîné la suppression de ladite indemnité ».

254. Des termes du motif il apparaît que le recours avait

(1) *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 3145.
(2) *Leb. chr.*, 1930, p. 146.

eu un « autre » objet, s'était référé, après l'existence, au calcul de l'émolument local, à sa computation, sous certaines modalités pour la pension de retraite. Sur ce point assuré, l'excès de pouvoir, au regard de la tradition allemande et de son maintien par la loi de 1923, fut constaté, et annulée la décision du secrétaire général ordonnant de ne pas faire entrer l'indemnité de logement en compte dans le calcul de la pension.

Étant donné qu'à dater du 1er janvier 1924, date à laquelle remontait en principe l'opération du reclassement et de l'incorporation, les indemnités de logement n'avaient plus été prises en compte pour le calcul de la pension, l'arrêt Rott eut pour effet, afin de les y faire entrer, une révision des pensions. Un paiement rétroactif eut lieu au profit des retraités lésés, une circulaire du ministre des Finances, en date du 12 décembre 1930, ayant invité les services intéressés à « bien vouloir provoquer les concessions rectificatives de pension en raison de la nouvelle manière de voir adoptée par le Conseil d'État et suivie par le ministère des Finances ». De même, aux agents en activité, un rappel des indemnités de logement (*Wohnungsgeldzuschuss*) fut versé, égal au montant des indemnités de logement dues à dater du 1er janvier 1924.

255. Cependant, les intéressés n'acceptaient pas, de la première partie de l'arrêt, le refus, d'après l'arrêté du Commissaire général, du bénéfice et d'un rappel de l'indemnité de logement pour la période du 1er juillet 1919 au 31 décembre 1923, et ils soutenaient qu'ayant obtenu de la loi du 22 juillet 1923 et de l'instruction des P. T. T. du 27 décembre 1926 la reconnaissance du *Wohnungsgeldzuschuss* à dater du 1er janvier 1924, ils ne pouvaient, en droit ni en équité, être dépouillés pour la période antérieure, étant donné aussi le maintien en vigueur de toutes les dispositions du droit allemand concernant les fonctionnaires.

Il est vrai que le *Wohnungsgeldzuschuss* figurait comme effectivement payé, suivant les grades et les emplois, pour les années 1919, 1920, 1921, 1922, 1923, dans les écritures et pièces de comptabilité. Mais il n'est pas moins vrai que,

contrairement aux lois et à toute règle budgétaire, l'administration des P. T. T. avait déduit du traitement *net* (art. 1er de la loi du 22 juillet 1923), soit la somme représentant la différence entre le *Wohnungsgeldzuschuss* et l'indemnité de résidence française du décret du 11 décembre 1919, soit le montant total du *Wohnungsgeldzuschuss* dans les localités au-dessous de 5.000 habitants, donc sans l'indemnité de résidence. D'où pour les fonctionnaires en cause, jusqu'au 1er janvier 1924, une perte sur le net, une inégalité par rapport aux agents soit du cadre général, soit des administrations ayant touché le dû sans déduction. A l'origine du calcul dénoncé se trouvait l'article 5 de l'arrêté du 19 décembre 1919, ordonnant pour les suppléments de traitements : 1° leur diminution « du montant de l'indemnité de logement payée en Alsace et en Lorraine au personnel des Postes et Télégraphes du cadre local habitant des localités où il ne sera pas alloué d'indemnité de résidence au personnel du cadre français », 2° et pour le personnel du cadre alsacien et lorrain en résidence dans les villes où une indemnité de résidence sera payée aux agents du cadre français, leur augmentation ou diminution « suivant le cas, dans la mesure de la différence existant, dans chaque résidence, entre l'indemnité de résidence payée au personnel du cadre français (D. 11 déc. 1919, art. 2) et l'indemnité de logement du personnel du cadre alsacien et lorrain » (1). Dispositions conservées par l'article 5 du décret de reclassement provisoire du 31 mars 1922. Diminution du traitement net, inchangée, non réparée par le décret d'incorporation des agents des P. T. T. en date du 3 janvier 1925, confirmatif des dispositions générales du décret de reclassement provisoire. En conséquence, le reclassement des agents des P. T. T. pouvait, *a priori*, passer comme non conforme aux principes de la loi du 22 juillet 1923. Le Conseil d'État

(1) La raison juridique ne s'aperçoit pas qui empêcherait le cumul de l'indemnité de résidence et de l'indemnité de logement locale, qui, payée par l'Etat, ne rentrerait pas dans les catégories d'indemnités visées à l'article 5 de l'arrêté du 11 décembre 1919, qui disposait : « L'indemnité de résidence ne peut être allouée aux personnels qui reçoivent, en vertu de textes spéciaux, des indemnités de même nature, servies par les départements ou les communes ».

en a autrement jugé le 21 mai 1930 (1), par argument et rapprochement de textes susceptibles d'éviter des reversements faute dans la loi de 1923 d'une disposition lui donnant un effet rétroactif; et « considérant... que si l'article 4 du décret du 3 janvier 1925, pris pour l'application de l'article 1er de la loi de 1923, se réfère, pour la détermination de la situation administrative des agents du cadre local des P. T. T., aux règles posées par le décret du 31 mars 1922, il précise expressément, dans son article 5, que les dispositions du titre II, dans lequel est compris l'article 4, sont applicables à dater du 1er janvier 1924 seulement ».

256. A la suite de cette décision, il n'y aurait d'issue que moyennant l'article 49 de la loi du 17 mars 1928, selon lequel « pour l'application des articles 1er et 2 de la loi du 22 juillet 1923..., les décrets incorporant les agents du cadre local dans les cadres généraux seront, si cette mesure n'est pas déjà intervenue, complétés par des dispositions rectifiant, s'il y a lieu, les reclassements provisoirement opérés pour la période comprise entre le 1er juillet 1919 et le 31 décembre 1923 ». En l'espèce, il y a eu erreur dans le reclassement provisoire de ces agents, en ce sens qu'ils n'ont pas touché du 1er juillet 1919 au 31 décembre 1923 les mêmes traitements nets que les agents, du cadre général remplissant les mêmes fonctions et ayant la même ancienneté (art. 1er L. 22 juillet 1923), et aussi qu'ils n'ont pas émargé et perçu le *Wohnungsgeldzuschuss*, en sus du traitement net, pendant la susdite période, alors que l'article 3 de la loi Muller leur conserve le bénéfice des indemnités locales, parmi lesquelles se trouve, sans conteste, l'indemnité de logement des agents des P. T. T. Cependant cette indemnité était prise en compte pour le calcul de la pension, attendu, comme l'indique la circulaire du ministre des Finances du 12 septembre 1930, que c'est seulement « au moment de la révision générale des retraites, prescrite par la loi du 22 juillet 1923 et le décret du 21 août 1925, que ces émoluments, ou plus précisément

(1) Arrêt Schubel, *Leb. chr.*, p. 528.

ces indemnités de logement » n'ont plus été comprises dans les pensions.

C. — Indemnité aux gardes et brigadiers forestiers.

257. De caractère tout à fait local, selon la loi du 9 juin 1913 (1), non payée durant l'activité, elle s'ajoute, pour le montant indiqué (500 marks = 625 francs), au traitement servant de base au calcul de la pension, aux fins de dédommager les agents de la perte du logement et du bois de chauffage gratuit (ou de la valeur en espèces) dont ils bénéficiaient avant d'être retraités. Après la réannexion, il lui advint, comme à la précédente, de n'avoir pas été prise en compte pour le calcul de la pension ; mais son régime ressortit des mêmes principes et interprétations de l'arrêt Rott et de la circulaire du 12 septembre 1930, en tant que l'arrêt « peut être considéré comme faisant jurisprudence en la matière des indemnités accessoires locales » et que la circulaire a constaté comment « ce n'est qu'au moment de la révision générale des retraites, prescrites par la loi du 22 juillet 1923 et le décret du 21 août 1925, que ces indemnités de logement... n'ont plus été comprises dans les pensions, en raison des traitements nouveaux, alloués aux intéressés, soit pour la liquidation, soit pour la révision de leur retraite », et qu'elle appuie sur l'article 3, alinéa 2, de la loi du 22 juillet et la règle du maintien des indemnités accessoires au profit des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine n'ayant pas renoncé au bénéfice du statut local la conservation par les agents susvisés du droit au bénéfice de ladite indemnité.

258. L'utilité de cette indemnité la rapproche du supplément forfaitaire de 400 francs, représentatif des avantages en nature du régime général, accordé en vertu du dernier alinéa de l'article 186 de la loi du 13 juillet 1925 aux agents du service actif, sauf aux officiers et aux agents publics admis après le 3 mars 1933 au service de l'État (2). Les forestiers bénéfi-

(1) Cf. Loi du 9 juin 1913, dans *Organisation politique et administrative et législation d'Alsace et de Lorraine*, 2e partie, 1918, t. I, p. 168 et s.

(2) Loi du 28 février 1933, article 84, *J. off.* du 28 juillet.

ciaires de l'indemnité locale de 625 francs ont prétendu pour elle au coefficient 5 et surtout réclamé de toucher, en outre, le supplément analogue de 400 francs du régime général qui leur a été jusqu'ici refusé. Très certainement les deux indemnités n'ont pas le même objet : l'indemnité locale est limitée à la compensation du logement et du bois de chauffage, alors que le supplément du régime général est représentatif de tous « avantages en nature ». C'est pourquoi nous ne voyons aucun obstacle au cumul de l'une et de l'autre, au moins pour la plus grande partie, aux gardes et brigadiers forestiers du cadre local.

D. — Indemnité de logement aux membres du corps enseignant.

259. De mêmes nature et régime que la précédente, instituée par une loi locale du 21 juin 1913 aux taux de 500 marks (625 francs, aujourd'hui) pour les instituteurs et 400 marks (500 francs, aujourd'hui) pour les institutrices, elle n'en diffère, matériellement, que parce qu'elle n'est pas représentative du bois de chauffage. Elle n'est dûment acquittée, elle aussi, que depuis l'arrêt Rott ; à la haute juridiction administrative les fonctionnaires locaux devront le bienfait et la gratitude de l'application régulière de la loi du 22 juillet 1923, que l'Administration active s'est plu, sur plus d'un point, à ne pas observer.

II. — *Supplément local servi par certaines communes aux membres du corps enseignant.*

260. Cette indemnité est d'une nature toute différente des indemnités énumérées ci-dessus. Ce n'est pas une indemnité payée sur le budget de l'État. La loi locale du 11 décembre 1909 laissait à la charge de l'État tous les suppléments, autres que le logement en nature ou l'indemnité représentative, — notamment celui de résidence, — la faculté demeurant aux municipalités (art. 5) d'accorder sur les fonds communaux aux maîtres et maîtresses enseignant dans leurs écoles élémentaires publiques « des indemnités de résidence » (*Ortszula-*

gen), dont on a rappelé (1) qu'elles étaient « utiles dans les centres urbains pour compenser les charges accessoires (jardins, traitements d'organiste ou de chantre, émoluments de secrétaire de mairie...) usuelles dans les campagnes » ; sur quoi les groupements d'instituteurs ont très fort insisté et obtenu satisfaction en 1918. L'indemnité était et demeure servie par certaines communes, à la suite d'une décision du conseil municipal (2). D'où il suit que cette indemnité complémentaire ou compensatrice n'était et n'est pas allouée à tous les instituteurs ou institutrices d'Alsace et de Lorraine, mais constitue une dépense facultative pour les communes (Cf. D. 12 février 1924, art. 6), qui en fixent le taux, variable d'une commune à l'autre. L'indemnité n'est pas soumise à retenue ; elle est servie pour le brut. L'article 10 de la loi du 11 décembre 1909 ajoutait pour les communes « la faculté » de faire compter les indemnités de résidence pour la pension, auquel cas il leur faisait obligation « de verser par avance, par fractions trimestrielles, à la Caisse centrale d'Alsace-Lorraine, la part de pension correspondant à l'indemnité de résidence ». Assez tôt après l'installation du régime français, un arrêté du Commissaire général, en date du 24 janvier 1920, s'applique à fixer pour le cadre alsacien et lorrain reclassé avant l'incorporation les traitements avec tous les compléments; mais l'effort d'une fixation des deux cadres porte davantage, ou même exclusivement, sur l'allocation des indemnités de cherté de vie et pour charges de famille (3). Le supplément en question n'a été particulièrement visé qu'au décret du 12 février 1924, sujet à ratification par les Chambres, et tendant à égaliser les charges respectives des départements et communes dans le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle, d'une part, et de l'ensemble du territoire, d'autre part. 1° Il porte abrogation de la loi du 11 décembre 1909, à l'exception des articles 4 *a*, 9, 11 et 12 ; 2° il laisse en

(1) Delpech, v° *Origine de l'enseignement*, n° 224, dans le *Répertoire pratique* de Niboyet, p. 793.

(2) Cf. Antony, Rapport, à propos des obligations sous régime français des communes, sur *l'introduction de la loi du 5 avril 1884* (Strasbourg, 1923), p. 143.

(3) Cf. Delpech, n°s 300, 300 *bis* et 301, dans le *Répertoire pratique* de Niboyet, p. 809.

vigueur : *a*) pour les communes, « sous réserve de l'approbation du Commissaire général (il faut, depuis sa suppression en 1925, lire : l'autorisation du préfet ou du recteur), la faculté pour les municipalités (1) d'accorder, sur les fonds communaux, aux instituteurs et institutrices, des indemnités de résidence » (art. 6) ; *b*) pour les bénéficiaires actuels de ces indemnités de résidence sur fonds communaux, le bénéfice des dispositions de l'article 10 de la loi du 11 décembre 1909, c'est-à-dire le droit de les faire entrer en compte pour la pension (art. 8) ; et 3° tient les prestations dont s'agit pour « dépenses obligatoires au sens de l'article 65 de la loi locale du 6 juin 1895 ».

261. La liste des indemnités accessoires locales est épuisée. Elles se résument, numériquement, à peu, et ont été remplacées « dans leur grande majorité par les suppléments de traitements admis pour la retraite, suivant le régime général, et servies, en conséquence, pour le net aux fonctionnaires du cadre local » (2). Leur mention, par la loi de 1923, au nombre des dispositions conservées du statut local, était peut-être moins nécessaire qu'opportune. Les fonctionnaires locaux y tiennent beaucoup, pour cette raison que les avantages pécuniaires de leur statut d'origine ne sauraient tous être remplacés par une indemnité analogue du régime général ; ils réclament même pour elles le coefficient 5 ; le fait qu'ils ne les tiennent pas pour avantages pécuniaires négligeables ressort suffisamment de celui qu'ils n'ont pas craint d'intenter un recours au Conseil d'État, afin de réclamer contre l'allocation prétendue irrégulière de leurs indemnités

(1) Voici, à titre de curiosité, selon délibération du conseil municipal du 30 décembre 1929, les indemnités (indemnités de logement et indemnités différentielles) payées, par trimestre et d'avance, au personnel enseignant des écoles primaires et maternelles de Strasbourg. Elles varient, suivant l'âge des intéressés, entre 4.200 francs et 9.000 francs pour les instituteurs mariés, entre 2.700 et 7.500 francs pour les célibataires, et entre 2.340 et 3.900 pour les institutrices. Pour chaque enfant au-dessous de 18 ans les instituteurs mariés touchent un supplément de 240 francs par an en sus de l'indemnité de logement. — Les institutrices mariées à des instituteurs ou à d'autres fonctionnaires, de ce fait ne touchent pas l'indemnité communale de logement pendant leur activité ; aussi le montant n'en est-il pas pris en compte pour le calcul de la pension. — Les institutrices veuves, précédemment mariées à des instituteurs, ne pourront pas cumuler les deux pensions communales.

(2) Cf. Clauss, *op. cit.*, p. 100.

spécifiquement locales. Leur maintien allait avec cette règle que les fonctionnaires locaux ne devaient subir, du reclassement et de l'incorporation, aucune diminution de leurs émoluments.

SECTION IV

Le régime disciplinaire.

262. C'est le seul aspect de la responsabilité des fonctionnaires qui pût garder quelque singularité : la responsabilité civile est rentrée sous l'autorité et les règles, applicables depuis la loi du 1er juin 1924 (1), du droit français sur la responsabilité des fonctionnaires; ne sont plus en vigueur l'article 839 du Code civil allemand, les articles 37 à 42 de la loi du 17 avril 1899 (2) relative à l'exécution en Alsace et en Lorraine du Code civil allemand, et non plus la loi d'Empire du 22 mai 1910 (3) sur la responsabilité de l'Empire par le fait des fonctionnaires. — Il en va de même pour la responsabilité pénale depuis la mise en vigueur en Alsace et en Lorraine (4) du Code pénal français : ce sont les règles du droit pénal français qui s'appliquent au cas où un délit a été commis par le fonctionnaire dans l'exercice de sa fonction.

263. La responsabilité disciplinaire est, au contraire, susceptible de solutions ou de règles différentes. Ce n'est point, sans doute, que dans son principe ou sa nature elle ne soit pas, en France et en Allemagne, de même considérée : à quelque fondement qu'elle soit rattachée, au rapport de puissance entre l'État et le fonctionnaire — c'est la vue de Laband (5) — ou au droit de l'État à obtenir l'exécution des devoirs fonctionnels — comme l'enseigna Seydel (6) —,

(1) Article 6, alinéa 2, *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, 1924, p. 594. V. également circulaire du 29 novembre 1924, *ibid.*, p. 998 et s., et projet de loi portant introduction des lois civiles françaises en Alsace et en Lorraine, *J. off.*, Doc. parl., Chambre, 1922, annexe 4038, p. 577 à 579.

(2) *Gesetzblatt*, p. 43.

(3) *Bürgerliches Gesetzblatt*, p. 798.

(4) Décret du 25 novembre 1919, ratifié par la loi du 30 décembre 1920 (*B. off. d'Alsace et de Lorraine*, 1918-1919, p. 3000, et 1920, p. 1392).

(5) Cf. Laband, *Deutsches Staatsrecht* (5e éd.), t. I, p. 429 à 446.

(6) Cf. Seydel, *Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre*, II, p. 271 à 275.

il demeure, conformément aux analyses d'Hauriou (1), qu'ayant pour principe autant le sentiment de la dignité corporative du personnel que la gravité de la faute commise par un agent dans l'exercice de la fonction ou même sa vie privée, elle peut, logiquement et juridiquement, sans échec au *non bis in idem*, coexister avec la poursuite pénale. Nulle opposition n'existe entre les deux droits — disciplinaire et pénal — sur ce point, non plus que sur les conséquences. « De même, dit M. Kammerer (2), qu'un acte puni pénalement par une condamnation peut être l'objet d'une action ultérieure en réparation civile, de même la poursuite disciplinaire, succédant à la poursuite pénale, n'a pas le même but que cette dernière et doit aboutir à la réparation du tort causé à l'Administration. Elle punit, par exemple, le fonctionnaire d'une amende ou le frappe de peines plus graves qui, sans réparer directement le dommage, empêchent tout au moins le retour d'actes coupables de même nature ». Et chacun a toujours toléré qu'elle en demeurât distincte et que, là où manque un texte nécessaire pour l'incrimination pénale, l'action disciplinaire reste libre aux mains de l'État et présuppose une latitude réelle, soit quant à la détermination des faits punissables, soit quant à l'échelon des peines (3) : les textes du *Reichsbeamtengesetz* sont, à cet égard, significatifs : « Un fonctionnaire d'Empire, dit l'article 72, qui manque à ses devoirs professionnels commet une faute professionnelle et encourt une peine disciplinaire »; « Tout fonctionnaire d'Empire, porte l'article 10, a le devoir de remplir en conscience, selon la Constitution et les lois, la fonction qui lui est confiée et de se montrer digne, par sa conduite dans ses fonctions et hors de ses fonctions, de la considération qu'exige sa profession ». D'autres sont plus

(1) Cf. Hauriou, *Précis de droit administratif*, 11e éd., p. 606; 12e éd., 1933, p. 755 et s. — V. aussi Rolland, *Précis de droit administratif*, 5e éd., 1934, p. 92 et s.; Drouille, *Le pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires publics* (Thèse Toulouse, 1900); Nézard, *Les principes généraux du droit disciplinaire* (Thèse Paris, 1903); Gilbert, *La discipline des fonctions publiques*, Paris, 1912.

(2) Kammerer, *La fonction publique en Allemagne*, 1899, p. 243.

(3) Cf. Nézard, *op. cit.*, p. 173; Kuntzinger, au *Répertoire pratique* de Niboyet, n° 49, p. 609.

techniques ou particuliers au droit disciplinaire, à la façon de l'article 100 : « La procédure doit être arrêtée si l'accusé donne sa démission du service d'Empire, en renonçant à ses titre, traitement et pension ».

264. La divergence se constate, ailleurs, sur le terrain du droit positif : au lieu qu'en France manque un rudiment même de code disciplinaire, applicable à l'ensemble des fonctionnaires, avaient été établies pour tous les fonctionnaires d'Empire et d'Alsace-Lorraine, sauf les magistrats, à défaut d'un impossible tableau des prévisions et des causes d'incrimination, une distinction des peines d'après leur gravité et une organisation corrélative des procédures administratives ou juridictionnelles, bref un régime disciplinaire unique dominé certainement par cette donnée que telle de ces peines, le retrait d'emploi (*Entfernung aus dem Amt*), porte atteinte et fait échec au principe de la stabilité d'emploi. Les fonctionnaires locaux ont conservé — à quelques points près — le bénéfice de cette législation allemande (1) ; l'exposé en rentre dans le cadre de ce travail qui, loin d'en déborder, se limitera à un rappel substantiel, documentaire et sommaire.

§ 1. — *Les peines disciplinaires simples et la procédure sommaire.*

Article I. — **Les peines disciplinaires simples** (*Ordnungsstrafen*) : **avertissement, blâme, amende.**

265. A l'occasion, la qualification d'amélioratives ou correctives leur a été donnée pour accuser leur finalité, qui est, en châtiant légèrement les infractions les moins graves, de rappeler au fonctionnaire les devoirs professionnels. Aussi ne peut-il jamais s'ensuivre une suspension disciplinaire.

266. L'*avertissement* (Warnung) et le *blâme* (Verweis) sont les plus bénignes, sensibles surtout à l'amour-propre plus que

(1) Les professeurs de l'enseignement secondaire du cadre local ont renoncé volontairement et à l'unanimité au régime disciplinaire local au profit du régime disciplinaire du cadre général, applicable en Alsace et en Lorraine en vertu du décret du 8 juin 1924 (*B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 475).

répressives, et, d'ailleurs, tout à fait distinctes des remarques ou reproches qui, de la part d'un supérieur, sont dans la ligne ou le risque ordinaire des services. Elles ne sont peines disciplinaires que si elles sont infligées par voie disciplinaire, selon les formes requises, avec notation dans le dossier de l'agent.

267. L'*amende* (Geldstrafe) peut être prononcée seule ou conjointement au blâme (art. 74 R. B. G.). Son caractère est de n'être pas illimitée, de ne pouvoir, d'une part, dépasser le montant d'un mois du traitement actif, non comprises en celui-ci les indemnités de service, et d'être nécessairement calculée, d'autre part, d'après les émoluments personnels (*persönliches Diensteinkommen*) et de ne pouvoir, en tout cas, dépasser les montants sus-indiqués, si le fonctionnaire a été, pour plusieurs fautes professionnelles, l'objet d'une seule décision disciplinaire. Selon le chiffre l'amende est prononcée, d'après les degrés de l'article 81 du R. B. G., par une autorité différente (1), étant noté que les autorités supérieures ne sont pas autorisées à faire infliger, par les autorités inférieures, amendes plus élevées que la loi leur permet d'infliger, et que l'autorité inférieure, croyant opportune une amende supérieure à son pouvoir, doit transmettre l'affaire disciplinaire à l'autorité supérieure.

Article II. — La procédure sommaire.

268. Elle est obligatoire, quelque simple que soit la peine y donnant lieu, réserve faite, d'après l'alinéa 3 de l'article 82, du cas où une prescription spéciale de service est susceptible d'être exécutée dans un délai déterminé, sous peine d'une amende. Avant que la peine ne soit prononcée, l'agent doit être appelé à fournir, sur la faute profession-

(1) Article 81 R. B. G. : « Les amendes peuvent être infligées :
» 1° Par l'autorité centrale (le ministre, p. ex.), à tout fonctionnaire..., jusqu'au maximum prévu par la loi (art. 74, n° 3);
» 2° Par les autorités immédiatement subordonnées à la précédente (le recteur, p. ex.), et par les représentants de ces autorités, jusqu'à concurrence de 30 marks;
» 3° Par les autorités subordonnées à celles du n° 2 (l'inspecteur d'académie, p. ex.), et par les représentants de ces autorités, jusqu'à concurrence de 9 marks ».
Présentement, on applique le coefficient 6 aux amendes allemandes.

nelle à lui reprochée, des explications pouvant être faites soit par écrit, soit oralement. Si le fonctionnaire nie sa culpabilité, la preuve peut en être faite par tous les moyens possibles, notamment par témoins, auxquels il n'est pas nécessaire de faire prêter serment, mais des dépositions desquelles il est utile de dresser procès-verbal. La peine, qui doit être motivée, à la suite de ces explications ou preuves, est prononcée, par acte écrit ou procès-verbal (art. 82, al. 2), dont le fonctionnaire inculpé a droit de requérir une copie : la nécessité d'une preuve écrite est importante en ce sens qu'au cas de récidive, elle peut aggraver les sanctions ultérieures, étant donné que l'article 76, en effet, déclare que le choix entre les peines dépendra de la « conduite générale » de l'inculpé. Cette conduite générale ressortira notamment des dossiers du fonctionnaire, où se trouveront, entre autres, les procès-verbaux portant avertissement, blâme ou amende, avec leurs motifs justificatifs.

269. Appel en peut être fait, — exclusif de tout autre recours, — jugé (art. 83 R. B. G.) par voie hiérarchique, exempt de toute forme et de tout délai, comme de tous effets suspensifs : les peines simples sont immédiatement exécutoires et les amendes non purgées spontanément seront déduites du traitement. L'appel est porté devant le ministre compétent ou le Directeur des Services d'Alsace et de Lorraine, lequel est en droit, soit de modifier la sanction infligée par une autorité inférieure, soit de renoncer à la procédure sommaire pour introduire une procédure disciplinaire formelle telle qu'elle existe pour les peines plus graves; mais en ce cas il est tenu d'invalider la première décision disciplinaire pour ne pas manquer au principe *non bis in idem*.

270. Les frais de la procédure sommaire, très réduits, n'incombent pas au fonctionnaire puni : l'article 124 du R. B. G. (1) ne s'applique qu'à la procédure disciplinaire for-

(1) « Article 124. Il ne sera perçu pour la procédure disciplinaire, ni droit, ni timbre, mais uniquement des déboursés effectifs. — L'inculpé est tenu, dans la mesure où il a été condamné à la suite d'une procédure disciplinaire regulière

melle. Par contre, le fonctionnaire non puni n'est pas en droit de demander au Trésor le remboursement de ses frais de voyage, son déplacement étant un voyage, non de service, mais de justification et d'utilité toute personnelle.

§ 2. — *Le retrait d'emploi et la procédure formelle.*

Article I. — Le retrait d'emploi.

271. Le terme générique de retrait d'emploi ou relégation de la fonction (*Entfernung aus dem Amte*) comprend, en réalité, deux peines bien distinctes : le déplacement disciplinaire d'un poste dans un autre et la destitution proprement dite.

I. — *Déplacement par mesure disciplinaire.*

272. Le *déplacement par mesure disciplinaire*, qui n'est pas, à proprement parler, une relégation de la fonction, a pour objet, aux termes de l'article 75-1°, de transférer le fonctionnaire jugé coupable dans un autre emploi de rang égal, mais avec réduction de traitement ne pouvant dépasser le cinquième. La pratique administrative selon laquelle le nouveau poste doit correspondre à la formation professionnelle du fonctionnaire n'exclut pas la possibilité d'attribuer à l'agent déplacé un domaine d'activité différent, attendu qu'un fonctionnaire doit pouvoir être retiré d'un poste de confiance dont il s'est montré indigne.

De tel effet, il offre d'évidentes analogies avec le déplacement administratif dont il a été question ci-dessus (1) à propos des conditions de stabilité. Le fonctionnaire déplacé par mesure disciplinaire garde sa qualité de fonctionnaire, conserve toutes les prérogatives attachées à cette qualité, notamment celle d'avoir droit à un poste de même rang. Le *Reichsbeamtengesetz*, par considération de la qualité ou dignité professionnelle dont s'enorgueillissaient tous les fonctionnaires allemands, a exclu de cette manière une dégrada-

(art. 84), de rembourser en tout ou en partie les déboursés effectifs de la procédure. Le jugement disciplinaire statuera sur cette obligation ».

(1) V. *supra*, p. 197-199.

tion qui, d'après M. Kammerer (1), « pourrait entraîner derrière elle une diminution de la considération publique du fonctionnaire et faire regarder ces emplois inférieurs comme des postes de disgrâce ». — Cependant, le déplacement disciplinaire prend le caractère d'une peine, se distingue du simple déplacement administratif, et, d'après les travaux préparatoires du *Reichsbeamtengesetz*, devait servir en particulier pour le cas d'une faute professionnelle ayant ébranlé la position et l'autorité d'un fonctionnaire à l'intérieur d'une circonscription. Ce caractère se traduit dans la diminution du traitement : l'article 75 limite cette réduction au cinquième au maximum du montant de l'ancien traitement et admet le remplacement par une amende ne devant pas dépasser le tiers des émoluments d'une année.

Particularité notable : si le fonctionnaire est mis à la retraite pendant la période où il touche le traitement réduit, étant donné que sa pension sera calculée sur ce traitement diminué le déplacement disciplinaire est susceptible d'entraîner indirectement des effets durables et non seulement temporaires.

En règle générale, la durée de réduction du traitement est indiquée dans le jugement disciplinaire; sinon, l'autorité administrative peut en décider, dans la plénitude de son appréciation. Le point de départ de cette diminution des émoluments est le jour, non du jugement, mais du déplacement disciplinaire effectué.

Les commentateurs du *Reichsbeamtengesetz* s'accordent à déclarer que le fonctionnaire déplacé disciplinairement a droit au remboursement des frais de déménagement (2).

II. — *Destitution.*

273. La *destitution* est la peine la plus grave. Elle entraîne, non seulement l'obligation de quitter le service, mais encore la rupture du lien entre le fonctionnaire et l'État, c'est-à-dire la perte de la qualité de fonctionnaire et de tous les droits y

(1) Kammerer, *op. cit.*, p. 252.
(2) Perels-Spilling, *Das Reichsbeamtengesetz*, Berlin, 1906, art. 75-2°, p. 160; Schulze, *Reichsbeamtengesetz*, Leipzig, 1908, art. 75-4°, p. 228.

attachés. L'article 73 du R. B. G. ne parle que de la perte du droit au titre et à la pension; son énumération n'est qu'énonciative. Ne subsistent, le cas échéant, que les droits ou créances ayant leur source en un accident survenu dans l'exercice de la fonction et, bien entendu, hors toute faute professionnelle, ou bien encore le droit à pension du fonctionnaire ayant entre-temps repris du service actif et frappé, au cours de celui-ci, de destitution (1). — Au total, la destitution disciplinaire de la fonction a les mêmes effets qu'une sentence pénale qui priverait un fonctionnaire de ses droits civiques et de la faculté d'exercer une fonction publique. Elle est exécutoire du moment où le jugement disciplinaire a acquis force de chose jugée. La cassation concevable d'une pareille sentence, faute de pouvoir rétablir *ipso facto* le lien juridique entre l'État et le fonctionnaire, impliquerait et nécessiterait tout à la fois une réintégration. Celle-ci est prévue à l'article 33 R. B. G. : « Les fonctionnaires qui ont quitté le service de l'Empire, volontairement ou non, ne peuvent être réintégrés qu'avec l'autorisation de l'autorité centrale ».

274. Il est évident qu'au point de vue pécuniaire la perte la plus sensible pour le fonctionnaire est celle du droit à la pension, acquise par de longues années de labeur, escomptée pour l'avenir, et sans laquelle il peut se trouver sans ressources après la destitution. C'est pourquoi le législateur allemand laissa aux tribunaux disciplinaires, en cas de circonstances atténuantes, la faculté de conserver au fonctionnaire destitué, à condition qu'il eût droit à pension, une partie de celle-ci (2/3, 4/5, 5/6 , soit à vie, soit temporairement. La mesure, si elle peut être d'une équité évidente, est, à l'analyse juridique, beaucoup moins claire. Qu'elle soit la matière d'un droit pour le fonctionnaire à réclamer la rente temporaire de l'article 75, il est certain. Mais il ne l'est pas moins que le seul droit du fonctionnaire destitué, dans ce recours, est de discuter de l'existence et non, du tout, des

(1) Perels-Spilling, *Das Reichsbeamtengesetz*, Berlin, 1906, art. 75-11°, p. 162; Schulze, *Reichsbeamtengesetz*, Leipzig, 1908, art. 75-5°, p. 228.

circonstances de la mesure; c'est la nature hybride de la pension diminuée qui prête à des conclusions ou plutôt des terminologies apparemment disparates. D'une part, la loi parle de pension : c'est pour affirmer que cette allocation est soumise au régime général des pensions locales. D'où, au cas d'un fonctionnaire destitué, décédant pendant la jouissance de cette allocation, l'application naturelle de l'article 69 R. B. G. au profit des survivants, de leur droit à obtenir paiement des trois mois de pension consécutifs au décès. D'où, également, la compétence du Service des Pensions à Strasbourg du ministère des Finances pour faire la liquidation de ces pensions, allouées en vertu d'une décision d'un tribunal disciplinaire. — D'autre part, M. Schulze (1), avec raison, relève que cette rente n'est point, en réalité, une pension, étant donné la rupture du lien juridique entre l'État et le fonctionnaire jamais rompu. D'où l'absence de droit pour la veuve et les orphelins à prétendre à pension sous prétexte que le mari ou père bénéficiait d'une rente allouée en vertu d'une décision disciplinaire.

Le fonctionnaire destitué acquiert le droit de l'article 75 à dater du jour où le jugement a acquis l'autorité de la chose jugée et où, pour autant, cesse la période d'activité de ses services.

C'est le même esprit de faveur, ou plutôt de mansuétude, qui inspirera accidentellement aux autorités hiérarchiques de renoncer, indépendamment de toute décision de justice, à telle mesure de rigueur prise antérieurement (2) à l'allocation de semblable pension, de renouveler, par exemple, la rente temporaire arrivée à son terme, alors même que le fonctionnaire intéressé n'avait pas épuisé les possibilités légales de recours (3).

(1) Schulze, *Reichsbeamtengesetz*, Leipzig, 1908, p. 229.

(2) Par le tribunal disciplinaire compétent.

(3) Ainsi l'Administration a déjà renouvelé, purement et simplement, dans quelques cas, les pensions temporaires allouées par un tribunal disciplinaire.

ARTICLE II. — **La suspension préalable ou provisoire de l'agent.**

275. Le droit local avait, dans son œuvre de codification, jugé utile de la spécifier. C'est, en effet, une mesure de convenance ou de prudence, quant à la fonction publique et de la part de l'Administration, assez analogue dans son but au déplacement administratif et à la mise en disponibilité (1), tantôt automatique et en d'autres cas prononcée par l'autorité hiérarchique.

276. L'article 125 R. B. G. attache la suspension préalable, comme une suite fatale :

a) à la mise en arrestation intervenant au cours d'une procédure pénale, et jusqu'à l'expiration du dixième jour après la levée de l'ordre d'arrestation (R. B. G., art. 126, al. dern.);

b) au jugement non encore définitif, mais emportant, d'après la loi, s'il devient définitif, perte de la fonction publique, tant que le jugement n'est pas passé en force de chose jugée. Si la deuxième instance prononce une peine privative de liberté, la suspension dure jusqu'à ce que le jugement ait été exécuté; si elle prononce une peine n'entraînant pas la perte de la fonction, la suspension prend fin le dixième jour suivant la sentence;

c) à la destitution prononcée au cours d'une procédure disciplinaire, jusqu'à ce que la sentence la prononçant ait acquis l'autorité de la chose jugée (R. B. G., art. 126, al. 2).

L'article 127 remet à l'autorité centrale — présentement il faudrait lire : le ministre, pour les services rattachés, et le Directeur des Services d'Alsace et de Lorraine, pour les services non encore rattachés — le droit de suspension du fonctionnaire, dès qu'une procédure judiciaire pénale ou disciplinaire formelle aura été ouverte contre lui; la mesure peut encore être appliquée ultérieurement, durant le cours de l'une ou l'autre de ces procédures, jusqu'à ce que le jugement ait acquis autorité de la chose jugée. Au cas d'urgence, de nécessité ou de scandale, une moindre autorité peut, selon l'article 131 R. B. G., interdire provisoirement l'exercice des fonctions, à condition

(1) V. *suprà*, p. 197 à 214.

d'en référer immédiatement à l'autorité centrale compétente : la suspension — qui n'a d'autre effet pécuniaire que le non-versement des frais de service — ne devient régulière, réelle, qu'après que celle-ci a confirmé la mesure ; les lenteurs administratives doivent être évitées ; l'interdiction provisoire peut parer à des cas de culpabilité trop patente ou dangereuse.

277. La suspension de la fonction fait perdre au fonctionnaire, non l'emploi, mais seulement le droit de l'exercer, en sorte que les affaires de service qu'il déciderait, malgré l'interdiction qui le frappe, ne seraient pas validement faites. Elle lui conserve, par contre, la qualité de fonctionnaire, donc toutes les autres obligations de la fonction, notamment le devoir d'obtenir congé d'absence du lieu de résidence habituelle et la sujétion au pouvoir disciplinaire.

Partant, son influence est limitée par rapport au traitement (1), ne le supprimant pas, mais, à l'instar de ce qui se passe pour la mise en disponibilité, en opérant une diminution de moitié à partir de la fin du mois pendant lequel la suspension a été prononcée (2). Par exception, si le fonctionnaire est dans le besoin, cette retenue peut être réduite par l'autorité administrative compétente au quart des émoluments (R. B. G., art. 128, al. 2) ; elle n'est que du quart du traitement de disponibilité au cas de jugement disciplinaire non encore définitif et portant destitution (R. B. G., art. 132, al. 1er). Les sommes allouées au titre de frais de service n'entrent pas dans le calcul de la part des émoluments à retenir. Le but de la retenue est de compenser les frais de remplacement du fonctionnaire inculpé, et le reliquat, s'il y en a, doit servir à couvrir — hormis la nécessité

(1) Les augmentations de traitement par ancienneté d'emploi y sont aussi intéressées : cf. l'article 15 de la loi du 9 juin 1913, qui en ordonne la suspension durant la procédure disciplinaire et la suppression si les poursuites aboutissent à la perte de l'emploi.

(2) R. B. G., art. 128, al. 1er. — « Si l'exécution du jugement est arrêtée ou interrompue sans la faute du condamné, il n'y a pas lieu à réduction de traitement pendant la durée de ce retard ou de cette interruption. Cette règle s'applique également au délai de dix jours porté au 1er alinéa de l'article 126, sauf lorsque la suspension de la fonction est prononcée par voie disciplinaire avant l'achèvement des dix jours » (art. 126).

et aussi les risques d'action récursoire — les frais de procédure, en cas de condamnation du fonctionnaire suspendu.

Les retenues ne sont pas, du reste, acquises à l'État de manière définitive; le fonctionnaire a droit à leur restitution totale au cas d'acquittement (R. B. G., art. 130, al. 1er), à la partie dépassant les frais de l'enquête préliminaire et le montant de l'amende, s'il y a lieu, au cas de peine disciplinaire simple (R. B G., art. 130, al. 2); le retrait d'emploi seul met à sa charge tous les frais de la procédure et de remplacement, à concurrence du traitement retenu, tous les autres frais devant être couverts par le surplus de son traitement et même sur sa fortune personnelle. Les retenues non employées à couvrir les déboursés de l'Administration doivent être versées au fonctionnaire, même s'il est destitué ou condamné à une peine entraînant légalement la perte de la fonction ou si (R. B. G., art. 100) il a quitté volontairement le service : la suspension est non une peine en elle-même, mais seulement une mesure de précaution complémentaire à la procédure disciplinaire. Le fonctionnaire est admis à exiger la justification de l'emploi des retenues (R. B. G., art. 129), à cela près qu'il ne peut critiquer celui ci que par la voie administrative, à l'exclusion d'une action devant les tribunaux. En aucun cas les indemnités pour frais de service, retenues intégralement durant la suspension, ne sont restituées. La mort du fonctionnaire suspendu avant que le jugement disciplinaire n'ait été prononcé ou qu'une décision des tribunaux répressifs ne soit devenue définitive fait perdre son effet à la retenue partielle du traitement, lequel doit être payé en totalité à la succession.

Article III. — La procédure formelle.

I. — *Les instances.*

278. Elles étaient et demeurent deux, constituées l'une et l'autre de membres pris pour partie dans l'Administration et parmi les fonctionnaires judiciaires.

Sous la domination allemande, la première instance était représentée par les Chambres de discipline (*Disziplinarkam-*

mern), siégeant à Strabourg, Colmar et Metz, compétentes pour tous les fonctionnaires d'Alsace-Lorraine. La Cour de discipline de Leipzig était la seconde. Elles n'étaient point permanentes. Les conflits de compétence entre les diverses Chambres étaient tranchés par la Cour de discipline.

Après l'armistice, les Chambres de discipline n'étaient plus en état d'être réunies et cessèrent de fonctionner; la Cour de discipline de Leipzig avait perdu sa compétence à l'encontre des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine. Les garanties de la loi allemande en la matière se trouvaient suspendues, faute d'organes susceptibles de prononcer les jugements disciplinaires. Le Commissariat général jugea bon de remédier à cette situation : par arrêté du 7 mai 1919 (1), confirmé par la loi du 17 octobre 1919 relative au régime transitoire, il reconstitua « les trois Chambres de discipline, ayant leur siège à Strasbourg, Colmar et Metz..., conformément aux dispositions des articles 89 et 93 de la loi des 31 mars 1873-18 mai 1907..., leurs membres nommés par le Commissaire général de la République »; il les appelait (art. 2) à « statuer définitivement sur les affaires qui leur seront soumises ». La Cour de Leipzig n'était pas remplacée en tant que tribunal de deuxième instance, et les attributions d'ordre général et ne concernant pas l'appel, à elles conférées par les articles 88 et 90 R. B. G. (2), *i. e.* celles qui ne constituent pas l'appel, devront être dorénavant exercées (art. 3) par le Commissaire général, après avis du Secrétaire général.

En application de l'arrêté du 7 mai 1919, les trois Chambres disciplinaires furent reconstituées à Strasbourg, Colmar et Metz, composées chacune de sept membres nommés par le Commissaire général, le président et trois membres au moins devant appartenir à l'ordre judiciaire. La présence de cinq membres est nécessaire pour les débats oraux et les décisions;

(1) *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 590.

(2) « Article 88, alinéa 3. Les conflits de compétence entre diverses Chambres de discipline sont réglés par la Cour de discipline ».

« Article 90. Lorsque, sur la demande du fonctionnaire remplissant le rôle de ministère public ou de l'inculpé, la Cour de discipline reconnaît qu'il y a des motifs de mettre en doute l'impartialité de la Chambre de discipline compétente, la Cour de discipline pourra désigner une autre Chambre de discipline pour connaître de l'affaire ».

le président et au moins deux assesseurs doivent être pris parmi les membres judiciaires. Les autres membres sont choisis parmi les fonctionnaires administratifs. La fonction de membre d'une Chambre de discipline est une fonction accessoire, non rémunérée; elle persiste tant que son titulaire occupe le poste qu'il remplissait lors de sa nomination comme membre de la Chambre de discipline; elle disparaît, au contraire, à suite de renvoi, transfert dans un autre emploi, avancement de grade, ou mise en disponibilité ou à la retraite. — Ceux des membres qui ne résident pas au siège de la Chambre de discipline dont ils font partie reçoivent, pour les voyages d'audiences, les indemnités de déplacement réglementaires.

279. L'arrêté du 7 mai 1919 rétablit ainsi les garanties d'ordre disciplinaire que le *Reichsbeamtengesetz* avait assurées aux fonctionnaires d'Alsace-Lorraine et que ceux-ci réclamèrent d'autant plus que, durant les premiers mois consécutifs à l'armistice, bon nombre de fonctionnaires furent éloignés de leurs emplois pour raisons politiques. C'est toucher là à un « point de friction », à l'un de ces accidents auxquels, sans doute, pensait M. Delpech en achevant son article du statut des fonctionnaires, dans *L'Alsace depuis son retour à la France* (1), sur une observation ou évocation discrète, presque à l'excès, et avec ces mots : « indifférence, défaut de complaisance ou opposition à la recherche des affinités, qui ont été définies comme les premiers linéaments de l'amour, et à l'œuvre de fusion, qui doit être le but et le fruit d'une action attentive et persévérante, observant de près les cas et les incidents susceptibles de donner naissance à des conflits afin de les apaiser ». Nous manquerions au programme et à l'esprit où nous nous sommes appliqué en ce travail, si nous ne faisions mention de cette mesure qui a eu tous les effets d'une procédure de crise, de ces commissions ayant, en définitive, fonctionné, selon une expression de M. R. Redslob (2), comme « une sorte de haute cour

(1) P. 17.
(2) *Le Temps*, 6 août 1929, *Les Electeurs autonomistes.*

de justice en patriotisme..., un simulacre de tribunal ».

Des fonctionnaires du cadre local passèrent, en effet, en nombre, devant ces commissions instituées par l'instruction ministérielle sur l'administration d'Alsace et de Lorraine du 2 novembre 1918, dans un intérêt national, de sécurité et d'ordre publics, pour « trier » les sujets de nationalité allemande qui n'avaient pas volontairement quitté le territoire; elles débordèrent cette mission — à l'aide d'une interprétation malveillante donnée à l'instruction par certains Alsaciens et Lorrains inspirés de pensées de lucre ou de vengeance personnelle — à l'encontre de sujets indigènes mêmes, spécialement de fonctionnaires du cadre local (1).

Des sanctions de divers degrés furent appliquées à ceux-ci : transfert à un autre poste (généralement moins important), mise à la retraite par anticipation, destitution avec ou sans internement. Les préjudices furent ainsi d'importance parfois considérable. Pour y remédier, un arrêté du 30 juillet 1920 (2) institua une commission d'examen des réclamations présentées par les fonctionnaires du régime local relevés de leur emploi après l'armistice par mesure administrative prise dans l'intérêt de la sécurité et de l'ordre publics. Cette commission formula, tout d'abord, un avis de principe sur les règles susceptibles d'être appliquées en la matière (art. 3), après approbation desquelles par le Commissaire général elle procéda à l'examen des réclamations individuelles dont elle fut saisie et formula, pour chacune d'elles, une proposition (art. 4). Les fonctionnaires relevés de leur emploi ou révoqués entre le 11 novembre 1918 et le 7 mai 1919 (date à partir de laquelle un recours devint possible à une Chambre de disci-

(1) Les commissions fonctionnaient à deux degrés : une commission par arrondissement, chargée d'établir les rapports; une commission par département, se déplaçant et statuant définitivement. Elles se composaient, en principe, d'un général, officier ou représentant de l'administration militaire, comme président, de deux assesseurs, et d'un nombre illimité de dénonciateurs, dénommés « témoins à charge ». Le suspect devait faire la preuve de son loyalisme : des témoins à décharge ne furent pas admis. — Les commissions de triage n'avaient pas de pouvoir de décision et se bornaient à émettre un avis dont l'exécution était réservée au Haut-Commissaire de la République en Alsace et en Lorraine, et que celui-ci, d'une façon générale, adoptait sans grand examen complémentaire.

(2) *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 804.

pline) purent et peuvent encore présenter leurs requêtes à cette commission; les avis qu'elle exprime en toute indépendance sont transmis au ministre chargé des affaires d'Alsace et de Lorraine, et c'est celui-ci qui prend la décision définitive d'allouer aux requérants des indemnités de secours, de les réintégrer dans les cadres de leur administration d'origine, ou de liquider à leur profit une pension de retraite correspondant à leurs années de services. Cette commission s'est montrée généreuse, et ses propositions ont été, en principe, sauf motifs graves, approuvées. Il n'empêche que les mois ou années de non-activité ne furent pas comptés aux fonctionnaires, selon la loi du 31 mars 1873; par suite, un fonctionnaire relevé de ses fonctions, puis réintégré, n'a touché aucun traitement pour le temps de sa suspension, et la période d'inactivité n'entre pas dans le calcul de sa pension. D'autre part, pour un tout petit nombre de fonctionnaires, aucune réparation du préjudice subi n'a encore été apportée; c'est pourquoi s'est constituée « l'association des fonctionnaires révoqués en 1918 et 1919 », qui forme un groupe de la Fédération des fonctionnaires d'État d'Alsace et de Lorraine, et une proposition de loi a été déposée, en 1931, par M. Schuman, député, tendant à autoriser la révision des mesures prises à l'égard des fonctionnaires en exercice dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, antérieurement à l'arrêté du 7 mai 1919 (1). Seule, semble-t-il, l'actuelle situation financière explique qu'elle n'ait pas encore abouti jusqu'ici : la dépense est évaluée à deux ou trois millions.

280. Abstraction faite de cette institution extraordinaire

(1) *J. off.*, Ch. des dép., 1931, annexe au procès-verbal, séance du 18 février 1931, n° 4580. — Un rapport fut présenté sur cette proposition de loi, au nom de la Commission d'Alsace et de Lorraine, par M. H. Meck, le 22 juin 1932 (*J. off.*, Ch. des dép., 1932, annexe au procès-verbal, séance du 22 juin 1932, n° 218). Cette proposition de loi comporte un article unique, déclarant que « les dispositions des articles 2 et 3 de la loi du 20 mars 1929, autorisant les fonctionnaires ou anciens fonctionnaires en exercice dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, ainsi que leurs veuves et orphelins, à se pourvoir devant les Chambres de discipline contre les mesures prises à leur égard pour des raisons de sécurité et d'ordre publics, s'appliquent également aux mesures édictées antérieurement à l'arrêté du 7 mai 1919. — Le délai pour ces pourvois est de six mois à dater de la promulgation de la présente loi. Le délai fixé par l'article 2 de la loi du 20 mars 1929 est prorogé de six mois à partir de la promulgation de la présente loi ».

des commissions de triage et de son œuvre anormale, le régime de légalité prit source dans l'arrêté du 7 mai 1919. En vérité, sa publication ne parut pas empêcher, par la suite, le 22 juillet 1919, la mise en vigueur de deux arrêtés du Commissaire général de la République (1), suspendant expressément, pour certains cas déterminés, l'application de la procédure disciplinaire régulière du *Reichsbeamtengesetz* en ce qui concerne les agents du cadre local des chemins de fer et des P. T. T. : « En cas de refus collectif ou concerté de service, les peines prévues par la loi du 18 mai 1907 sur les fonctionnaires, notamment la révocation, sont prononcées directement, sans intervention des conseils de discipline et sans appel, par le Commissaire général de la République, sur la proposition du Directeur des chemins de fer d'Alsace et de Lorraine ». L'arrêté visant les agents des P. T. T. porte d'une manière analogue qu' « en cas de refus collectif ou concerté de service, les peines disciplinaires du deuxième degré (déplacement, révocation), applicables aux fonctionnaires, agents et sous-agents commissionnés du cadre alsacien et lorrain des Postes et Télégraphes, sont prononcées directement par le Commissaire général de la République — sur la proposition du Directeur du service central — sans intervention des Chambres de discipline ». Ces deux arrêtés sont de l'époque des grèves générales et dans la ligne juridique la plus sûre, qui tient la grève des services publics comme anormale, illicite, inconcevable dans un régime d'autorité, antinomique avec le caractère et la nature même des services publics (2), et qui légitime, en conséquence, le pouvoir exécutif à pourvoir à la police et au salut de l'État par des mesures provisoires et d'urgence. La loi du 22 juillet 1923 ne les a pas abrogés; ils gardent leur vertu exécutoire éventuelle, sauf qu'à la compétence du Commissaire général

(1) *B. off. d'Alsace et de Lorraine*, p. 2129 et 2130.

(2) Cf. notamment : Crim. cass., 6 décembre 1907, S. 1908.1.433; Rolland, dans *Rev. du droit public*, XXVII, 1909, p. 28; Hauriou, notes sous Cons. d'État, 20 juin 1906, S. 1907.3.37 et 9 août 1909 (Winkel), S. 1909.3.150, dans *Notes d'arrêts*, II, p. 123; III, p. 154; 1er mars 1913 (Tichit), S. 1913.3.137, dans *Notes d'arrêts*, III, p. 174; Delpech, *La grève dans les services publics*, dans *Bull. des Amis de l'Université de Dijon*, t. XXI, 1911, p. 49 et s.

est substituée *de plano* l'autorité administrative compétente, conformément à la loi du 24 juillet 1925.

281. A en décider d'après ses propres dispositions, l'arrêté du 7 mai 1919 n'obviait pas non plus aux révocations plus ou moins arbitraires dont il a été question ci-dessus. « Le rétablissement desdites Chambres (de discipline), est-il dit à l'article 2, ne fait pas toutefois obstacle aux mesures qu'il pourrait y avoir lieu de prendre en vue des éliminations jugées nécessaires *dans l'intérêt de la sécurité et de l'ordre publics* ». La brèche au principe de la stabilité exceptionnelle des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine est grave, d'autant que « l'intérêt de la sécurité et de l'ordre publics », étant essentiellement imprécis, contingent, comme discrétionnaire aux mains du gouvernement, peut servir à fonder toute révocation et le bon plaisir. En fait, l'existence de la menace de l'article 2 de l'arrêté contribuèrent au mécontentement des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine durant la période transitoire à laquelle seule la loi du 22 juillet 1923 a mis un terme, et cette loi ne mit pas à néant ladite disposition de l'arrêté du 7 mai 1919. Certains ont été tentés d'en admettre l'implicite abrogation, en raison de ce que la loi Muller affirmait le principe des « droits acquis » et notamment la conservation de leurs conditions de stabilité et de leur régime disciplinaire. Il est à dire plutôt que l'abrogation n'en ayant pas été expressément prononcée, la loi du 22 juillet 1923 a, en quelque sorte, consacré, au contraire, les dispositions de l'arrêté du 7 mai 1919; celles-ci, ayant été ratifiées par la loi du 17 octobre 1919 sur le régime transitoire, faisaient dès lors partie intégrante du statut local lui-même, dont la loi du 22 juillet 1923 a précisément maintenu les diverses dispositions dans les conditions mêmes où elles existaient au moment de sa promulgation; seule une nouvelle loi pouvait abroger explicitement l'article 2 de l'arrêté du 7 mai 1919. Rien d'étonnant donc à ce que l'abrogation de cette mesure d'exception — dite ici ou là « de dictature » — ait été demandée par les fonctionnaires intéressés (1). Dès 1924 le gouver-

(1) En fait, cette disposition a été d'une application très restreinte. Les fonction-

nement s'engageait à leur donner satisfaction. Un projet de loi fut adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 10 novembre 1925 ; son but était de rétablir les Chambres disciplinaires dans la plénitude de leur rôle et d'accorder, en outre, réparation — par mesure d'équité — des effets de certaines erreurs ou ci-devant abus. Il n'est devenu loi que le 20 mars 1929 (1) : l'article 1er du texte abroge la disposition si âprement critiquée ; l'article 2 reçoit les fonctionnaires et anciens fonctionnaires alsaciens et lorrains, ayant obtenu la nationalité française par application du traité de Versailles, résidant en France ou ses colonies le 1er juillet 1925 et touchés par des mesures prises en vertu de l'article 2 de l'arrêté du 7 mai 1919, — ou leurs veuves non remariées et leurs descendants, moyennant les mêmes conditions de nationalité et de résidence, — à se pourvoir contre ces mesures, devant la Chambre de discipline de laquelle ils relevaient au moment où ces mesures ont été prises, dans les trois mois de la promulgation de la loi du 20 mars 1929. La Chambre de discipline qui juge fondé le recours est autorisée, aux termes de l'article 3 de la loi du 20 mars 1929, à décider, soit l'attribution d'une pension proportionnelle avec ou sans effet rétroactif, dont elle fixe le montant, soit, au cas de simple suspension, le paiement en totalité ou en partie du traitement correspondant à la période de suspension. En définitive, c'est seulement la loi du 20 mars 1929 qui a restitué aux fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine l'entière stabilité d'emploi caractéristique de leur statut. Le seul point discutable de la loi réparatrice du 20 mars 1929 est la brièveté du délai imparti aux fonctionnaires écartés par l'arrêté du 7 mai 1919 ; plusieurs ont été, par cette brièveté, privés de l'exercice de leur nouveau droit.

282. La réorganisation des Chambres de discipline des trois départements recouvrés n'a point été, d'ailleurs, parachevée

naires éliminés en vertu de ce texte ont été très peu nombreux. La plupart d'entre eux ont été par la suite réintégrés ou pourvus d'une pension ou de secours. De plus, ces sanctions se placent dans la période qui a suivi immédiatement l'armistice, et il n'en a plus été fait une seule application au cours des années subséquentes.

(1) *J. off.* du 22 mars 1929, p. 3338.

par le rétablissement de la Cour de discipline qui, sous la domination allemande, avait son siège à Leipzig et constituait l'instance d'appel des Chambres disciplinaires. L'arrêté de 1919 — on l'a vu — se contenta de transférer au Commissaire général de la République certaines attributions spéciales de la Cour de discipline; mais il ne prévit aucun tribunal disciplinaire de deuxième instance. Les trois Chambres disciplinaires départementales étaient, de la sorte, juridictions de premier et dernier ressort.

Cet état de choses donna naturellement lieu à de vives critiques de la part des fonctionnaires du cadre local. Après que la loi Muller du 22 juillet 1923 leur eut garanti l'application du ci-devant régime disciplinaire du *Reichsbeamtengesetz*, leurs réclamations prirent corps et base légale. Le projet de loi adopté par la Chambre des députés le 10 novembre 1925 avait pour objet d'y satisfaire par la remise des attributions de la Cour de discipline, selon les articles 80 et suivants du *Reichsbeamtengesetz*, à la première Chambre civile de la Cour d'appel de Colmar; l'ouverture et le règlement de la procédure, selon les articles 109 et suivants de la loi du 31 mars 1873, à l'encontre des décisions prononcées après ou avant le 30 septembre 1925, pour les unes dans un délai de quatre semaines de leur date, ou à partir de la promulgation de la loi pour les autres. Le projet de loi n'aboutit point. La loi du 11 février 1927 (1) réorganisa sur un autre plan la Cour de discipline séant à Strasbourg. Elle offre peu de ressemblance avec le projet de loi du 10 novembre 1925. Le Président du tribunal administratif d'Alsace et de Lorraine (2) en est le président; sont ses assesseurs, deux membres de ce même tribunal et deux conseillers à la Cour d'appel de Colmar, désignés par le Premier Président de cette Cour (l'un étant obligatoirement conseiller, gradué en droit local). Composition intéressante, certes, et bien pleine de garanties en raison de la réunion de juges de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif,

(1) *J. off.* du 17 février 1927.

(2) Cf. A. Benner, *Le Tribunal administratif d'Alsace et de Lorraine* (Thèse Strasbourg, 1933), p. 57 et 58.

ceux-ci étant des juges indépendants de l'Administration active.

La loi du 11 février 1927 est applicable rétroactivement aux décisions des Chambres de discipline prises après le 30 juin 1926; pour les décisions prononcées entre cette date et celle de la promulgation de la loi, le délai d'appel de quatre semaines n'a cours que du jour de la promulgation (1).

Ce faisant, la loi du 11 février 1927, pour la deuxième instance, comme celle du 2 mars 1929 pour la première, rétablit les choses disciplinaires en leur état antérieur. Il n'a peut-être manqué à cette œuvre de faveur ou d'équité que d'avoir tardé, prolongé trop l'importance ou même le dommage d'une situation provisoire. Il est, du reste, dans la tradition et l'esprit du droit administratif français d'écarter les préoccupations et les façons de la discipline strictement gouvernementale, et de donner toute son ampleur à l'idée et à la règle qu'aux citoyens spéciaux que sont les fonctionnaires doivent être assurés, quant à leurs manquements spéciaux, toutes les garanties ménagées aux autres citoyens quant aux poursuites et aux instances criminelles (2).

II. — *La procédure proprement dite.*

283. La constitution des tribunaux disciplinaires d'Alsace et de Lorraine sur le modèle de ceux du *Reichsbeamtengezets* avait pour conséquence logique le maintien des règles allemandes de procédure : que les tribunaux n'aient pu être maintenus tels qu'ils étaient avant l'armistice, la raison s'en trouvait dans la force des choses; il en allait tout autrement de la procédure et des règles de l'action, où rien n'empêchait l'utilisation du mécanisme formel établi par la loi du 31 mars 1873, modifiée le 7 mai 1907, étant bien certain que là où les dispositions du *Reichsbeamtengesetz* se complétaient, comme il est de droit, par celles de la procédure pénale, le Code pénal français retrouve tout son empire.

(1) L'article 3 de la loi du 11 février 1927 abroge les dispositions de l'arrêté du 7 mai 1919 contraires aux siennes.

(2) Cf. note sous Cons. d'Et., 24 mars 1889 (Martin), S. 1900.3.41.

A. — L'ENQUÊTE PRÉLIMINAIRE.

284. Destinée à éclaircir autant que possible l'état de l'affaire susceptible de devenir, par décision de l'autorité administrative, disciplinaire, et d'aboutir au prononcé, c'est-à-dire matière de renvoi devant la Chambre de discipline, elle donne lieu à nomination, par l'autorité hiérarchique, de deux fonctionnaires, pour diriger l'un l'enquête préliminaire, et l'autre remplir le rôle de ministère public (1).

L'instruction préliminaire débute par une citation à comparaître et une communication des incriminations délivrées au fonctionnaire inculpé. L'article 65 de la loi de finances du 22 avril 1905 (2), suivant lequel « tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté » (3), y a sa place toute marquée, en tant qu'il est une règle de qualité, sinon de forme constitutionnelle, constitutif ou complétif d'une garantie de stabilité, telle que le Conseil d'État a pu le déclarer introduit *de plano*, à la suite du changement de souveraineté dans les départements recouvrés (4).

Le fonctionnaire enquêteur établit les faits. Des témoins sont entendus, s'il y a lieu, sous serment, mais hors la présence du ministère public et de l'accusé. Toutes les preuves sont réunies. Puis l'inculpé est cité à comparaître, le fonctionnaire-ministère public convoqué, l'un et l'autre entendus, s'ils comparaissent (R. B. G., art. 94), ce à quoi ils ne sont

(1) R. B. G., art. 84, al. 1er, et 85.

(2) Cf. sur son explication, Hauriou, *Précis de droit administratif*, 12e éd., 1933, p. 763.

(3) L'article 2 de la loi du 22 février 1927, relative au déplacement d'office du personnel enseignant et surveillant de l'enseignement secondaire public, rappelle le principe pour cette catégorie de fonctionnaires.

(4) Arrêt Geissel, 30 juillet 1926, *Leb. chr.*, p. 814; *Rev. jur. d'Alsace et de Lorraine*, 1927, p. 7.

pas obligés. L'instruction peut donc suivre son cours, sans interrogation de l'inculpé, celui-ci pouvant n'y déposer, et le fonctionnaire chargé de l'enquête n'ayant aucun moyen de l'y contraindre. Le fonctionnaire qui comparaît ne peut être assisté, ni représenté par un avocat, non plus que, pendant la durée de l'instruction préliminaire, être emprisonné, mis en état d'arrestation, ou amené par contrainte (R. B. G., art. 94, al. dern.). Tout fonctionnaire ayant prêté le serment professionnel peut servir de secrétaire assermenté et dresse procès-verbal de tous les actes de la procédure. Les dépositions, aussitôt qu'il a été dressé procès-verbal, sont lues à leurs auteurs à fin de rectification ou de complément (R. B. G., art. 95). Après que l'affaire paraît suffisamment instruite, le fonctionnaire enquêteur communique le dossier au fonctionnaire remplissant le rôle de ministère public, lequel est autorisé à requérir un complément d'instruction : la raison en est que ce fonctionnaire, conformément à l'article 94, ne pouvant assister qu'à l'interrogatoire de l'inculpé, il ne peut, à l'encontre des autres auditions, remplir son office de ministère public. Enquêteur et accusateur, leurs tâches terminées, se mettent d'accord pour envoyer les pièces à l'autorité administrative compétente; le résultat de l'enquête et les griefs produits sont communiqués à l'accusé. A celui-ci le législateur allemand refusait le droit de prendre connaissance du dossier d'enquête. Mais la communication du dossier est la règle de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905.

285. Au vu du résultat de l'enquête préliminaire, l'autorité administrative compétente prononce un non-lieu, une peine simple, ou renvoie l'affaire devant une Chambre de discipline. Quelle que soit la décision prise, une expédition avec motif à l'appui en doit être adressée à l'inculpé (R. B. G., art. 98). Un non-lieu demeure possible tant qu'il n'y a pas jugement définitif d'une Chambre de discipline. Il doit être obligatoirement prononcé dès que l'inculpé demande sa démission, en renonçant à ses titre, traitement et pension, à condition qu'il ait, en fait, cessé de remplir ses fonctions, et obtenu décharge, s'il avait la gestion de fonds publics. En

pareille hypothèse, du reste, une peine simple peut toujours être prononcée. Les frais de procédure, close par un non-lieu, sont à la charge de l'inculpé (R. B. G., art. 100). L'autorité administrative compétente est en droit de prononcer un non-lieu, conformément à l'article 100 du *Reichsbeamtengesetz*, aussi longtemps que la Chambre de discipline n'a pas rendu de jugement définitif.

B. — Le débat oral devant la Chambre de discipline.

286. La décision de renvoi devant la Chambre de discipline communiquée et à la Chambre de discipline et au fonctionnaire chargé de l'office de ministère public, celui-ci dresse l'acte d'accusation et le remet à la Chambre de discipline. L'affaire devient pendante devant la Chambre à partir du moment où l'acte d'accusation y est dûment enregistré. Copie de ce document est adressée à l'accusé, lequel, dès lors, peut se faire assister ou même représenter par un avocat.

Le débat oral a lieu, même au cas de non-comparution de l'inculpé, sauf le droit pour la Chambre de discipline, si le siège des fonctions de l'agent en cause se trouve sur le territoire de la France (autrefois : Empire allemand) — l'hypothèse contraire est peu probable —, d'ordonner à tout moment la comparution personnelle, en l'avertissant que, faute de comparaître, il ne sera pas admis à se faire représenter par un défenseur professionnel (R. B. G , art. 102). Les débats sont publics (R.B. G., art. 103). Toutefois il convient d'ajouter que, sur la demande de l'inculpé, du ministère public ou d'office, la Chambre de discipline peut, pour des motifs spéciaux, prononcer le huis clos complet ou partiel, réservé à quelques personnes; ces motifs doivent être portés au procès-verbal de l'audience (R. B. G., art. 103). — Le débat oral comporte l'exposé par le ministère public de l'essentiel de l'acte d'accusation et l'audition de l'inculpé. L'aveu des faits, s'ils ne semblent pas susceptibles d'être mis en doute, dispense la Chambre de discipline de la discussion des preuves. Leur déni est suivi de la nomination par le président de

la Chambre de discipline, parmi les membres de celle-ci, d'un rapporteur qui fera un exposé des résultats de l'enquête préliminaire en tant qu'ils se rapportent aux chefs de l'acte d'accusation. Puis le ministère public est entendu dans son réquisitoire et ses conclusions, que ne lient pas celles de l'acte d'accusation, selon le vieux brocard « la parole est libre, si la plume est serve ». Enfin la défense de l'inculpé est entendue (R. B. G., art. 104).

Lorsqu'avant le débat oral ou au cours de celui-ci, sur la demande de l'inculpé, du ministère public ou d'office, la Chambre de discipline estime nécessaire, soit l'audition de témoins devant elle ou par l'intermédiaire d'un fonctionnaire commis à cet effet, soit encore la production d'autres moyens de preuve, elle en décide, et au besoin, si la demande n'est pas de pure forme ou artifice de procédure (R. B. G., art. 106), renvoie la continuation du débat à une date ultérieure, notifiée à l'inculpé (R. B. G., art. 105). Quand la déposition des témoins est jugée importante, — d'une importance dont la Chambre décide discrétionnairement, — les témoins sont entendus sous serment. Lorsque la maladie, la grande distance (le terme exclut la résidence dans le ressort de la Chambre) ou la force majeure empêchent un témoin de comparaître, la Chambre de discipline ordonne son audition par un fonctionnaire commis à cet effet, en invitant le ministère public et l'inculpé à y assister.

Un procès-verbal doit être dressé du débat oral, signé du président et du secrétaire (R. B. G., art. 111), indiquant les faits essentiels du débat et les noms des personnes présentes : savoir celles, seules, qui ont participé aux débats, le président, les quatre assesseurs, le secrétaire assermenté (ordinairement le greffier au tribunal de première instance), le ministère public, l'inculpé et son défenseur, les témoins et les experts.

C. — Le jugement.

287. Il est rendu selon la libre appréciation du tribunal, lequel n'est point lié à des preuves légales et est libre de ne pas déférer aux conclusions du ministère public de témoi-

gner de sévérité ou d'indulgence, bref, de décider d'après la libre conviction formée par l'ensemble des débats. L'accusation reconnue non fondée donne lieu à l'acquittement ; mais un acquittement provisoire est impossible ; l'inculpé acquitté ne peut — *non bis in idem* — être l'objet d'une nouvelle procédure disciplinaire.

L'accusation justifiée dans une certaine mesure, le jugement peut n'aboutir, malgré l'emploi de la procédure formelle, qu'à une peine réglementaire. La culpabilité, au delà d'une simple négligence, donne matière à une peine grave, mesurée par la Chambre de discipline en toute indépendance. Le jugement est motivé (1), prononcé à l'audience, au plus tard dans les quinze jours suivant la clôture des débats, et une expédition du jugement en est délivrée à l'inculpé (art. 108) en tant que le jugement résultant du débat oral est décision de fond portant l'acquittement de l'inculpé ou condamnation à une peine disciplinaire.

Il est de droit commun que le jugement ne porte que sur les éléments d'inculpation contenus dans l'acte d'accusation et que de nouveaux chefs d'inculpation, connus seulement après la remise de l'acte d'accusation, ne peuvent, même avec l'assentiment de l'accusé, y être joints et jugés. Il appartient à l'autorité administrative compétente, à laquelle ces nouvelles données doivent être communiquées, de décider si et comment les nouveaux faits donnent lieu à de nouvelles mesures disciplinaires.

D. — L'appel.

288. Il a été rétabli seulement par la loi du 11 février 1927, qui en a visé la procédure par référence aux articles 110 et suivants de la loi d'Empire du 31 mars 1873. Aucun fait nouveau constituant la base d'une autre accusation ne peut y être produit. La faculté d'interjeter appel est ouverte aux deux

(1) Cf., à propos du devoir de loyalisme et de tenue professionnelle, les jugements Charpentier, Doesslé, Kopp, Rossé (Trib. civ. Strasbourg, 17 juin 1926; Cons. académ. Strasbourg, 28 juin; Ch. discipl. Bas-Rhin, 28 juillet), dans la *Revue jur. d'Alsace et de Lorraine*, t. VII, 1926, p. 501, et la note de M. Delpech.

parties en présence devant la Chambre de discipline, le ministère public et l'inculpé.

Le délai d'appel est de quatre semaines; il court, pour le ministère public, du jour du jugement, et pour l'inculpé de la remise de l'expédition du jugement (R. B. G., art. 111). Au délai d'appel s'ajoute celui dit de justification d'appel, de quatorze jours à compter de l'expiration du délai même d'appel, à condition que celui-ci ait été fait en temps utile : si l'inculpé se trouve à l'étranger, la Chambre de discipline prolonge d'office les délais d'appel et de justification d'appel, ainsi que le délai de réponse à l'appel pour le fonctionnaire remplissant le rôle de ministère public, dans une mesure tenant compte de l'éloignement de la résidence officielle de l'inculpé et notifiée à celui-ci en même temps que le jugement ou, le cas échéant, en même temps que l'appel du ministère public (R. B. G., art. 114). En dehors de ce cas, les délais de justification d'appel et de réponse peuvent être aussi prolongés par la Chambre de discipline sur une demande expresse qui lui en est faite (R. B. G., art. 115).

Une copie de l'appel et du mémoire justificatif est signifiée à l'adversaire; au ministère public, les pièces sont présentées par minutes.

L'appel doit être formé par écrit ou au moyen d'une déclaration orale, retenue en procès-verbal par la Chambre de discipline d'où émane le jugement attaqué. L'inculpé peut aussi exercer le recours en appel par l'intermédiaire d'un mandataire. Dans les quatorze jours suivant la justification ou la présentation, l'adversaire doit produire le mémoire en réponse. Après l'expiration de ces trois délais — d'appel, de justification d'appel et de réponse — le dossier est transmis à la Cour de discipline, qui ordonne la marche de l'instance, fixe le jour du débat oral, cite l'inculpé à y comparaître en présence du ministère public.

Un rapporteur, nommé par le président de la Cour de discipline parmi ses membres, fait un exposé de la procédure antérieure. Le débat se déroule, aux termes de l'article 116, alinéa 4, conformément aux dispositions des articles 101, alinéa 2, 102, 103, 104, alinéas 2 et 3, 105, 106, 107, ali-

néa 1er, 108 et 109. Des explications de l'accusé y peuvent trouver place. Son interrogatoire n'est pas prévu en instance d'appel : l'article 116, alinéa 4, ne mentionne pas l'alinéa 1er de l'article 104; les commentateurs du *Reichsbeamtengesetz* ne s'y opposent pas. Suit l'audition des témoins et des parties, la parole étant d'abord au demandeur, et le dernier mot à l'accusé.

L'arrêt de la Cour disciplinaire est soumis aux mêmes prescriptions que le jugement de la Chambre, mais n'étant plus susceptible de voie de recours, opposition ni restitution (R. B. G., art. 117), il acquiert l'autorité de la chose jugée au moment même de sa prononciation. Il est ou de rejet, ou d'annulation et de renvoi à la Chambre de discipline, ou de réformation en plus ou en moins de la peine mentionnée aux articles 73 à 75 du R. B. G.; la loi, en vérité, ne mentionne pas la deuxième modalité; si, cependant, elle n'existait pas, les parties manqueraient d'une instance, pour le cas surtout où, en première instance, se serait glissé un vice de procédure essentiel (1).

E. — Les suites de la procédure et l'exécution des peines.

289. Une poursuite disciplinaire abandonnée ne peut être reprise à propos du même fait que dans les cinq ans qui suivent cet abandon (c'est-à-dire à partir du jour de l'ordonnance de non-lieu) et en raison de nouvelles preuves (R. B. G., art. 99, al. 1er). Si une peine simple a été prononcée, à la fin de l'enquête préliminaire, par l'autorité administrative compétente, l'action, sous aucun prétexte, ne peut être reprise (R. B. G., art. 126, al. 1er). — Cependant, lorsqu'une peine simple a été infligée par voie administrative, conformément aux articles 80 et 83, une procédure disciplinaire formelle peut être engagée, après coup, à condition que la peine simple soit annulée.

290. La procédure disciplinaire ne donne lieu à perception ni de droit, ni de timbre, mais uniquement au rem-

(1) Schulze, *Reichsbeamtengesetz*, Leipzig, 1908, p. 290, lettre *c*.

boursement des débours effectifs, par le fonctionnaire s'il est condamné, et, s'il est absous, par l'administration qui l'a poursuivi. La sentence disciplinaire ordonne le remboursement et en fixe le montant, global ou partiel, selon l'appréciation des juges. Ne rentrent évidemment pas dans la computation des débours, les frais nécessaires et personnels occasionnés à l'inculpé par la procédure disciplinaire, notamment les frais d'avocat; y sont compris, au contraire, les indemnités de déplacement au fonctionnaire chargé de l'instruction préliminaire, au ministère public, les frais de témoins et d'experts, le coût de notifications et de copies remises à l'inculpé sur sa demande personnelle; les expéditions dont la délivrance est comprise dans la marche ordinaire des affaires n'étant pas à la charge du fonctionnaire condamné.

291. L'exécution des peines ainsi prononcées fait quelque contraste avec la question extérieure et formelle de procédure ci-dessus rapportée au plus bref, parce que toute réglementaire et peu discutable. Elle soulève des problèmes plus juridiques.

Sinon celui de la *grâce*, qui paraît tranché par un texte local : de façon commune, la grâce, qui a trouvé accueil en France jusqu'à un avis du 4 août 1892, sur cette médiocre raison que les mesures et les peines disciplinaires ne sont ni peines ni jugements, se heurte dorénavant à cette analyse plus profonde qu'elle est plutôt du législatif que du judiciaire (1) et que le droit de grâce n'est vraiment pas une prérogative du Président de la République (2); mais voici qu'en Alsace et en Lorraine la question est résolue, la solution imposée par l'article 118 R. B. G., et la vocation du Président de la République à exercer le droit de grâce indiscutable, vu le texte allemand, auquel vigueur a été maintenue, accordant à l'Empereur « le droit de lever ou d'adoucir les peines prononcées par les autorités disciplinaires ».

(1) Hauriou, note sous Cons. d'Et., 30 juin 1893 (Gujel), S. 1895.3.41, *Notes d'arrêts*, t. II, p. 168; J. Berthélémy, dans *Rev. du droit public*, t. XXVIII, 1909, p. 548.

(2) Alf. Le Poittevin, note sous Cass., 4 mai 1907, S. 1908.1.51.

Du moins celui de l'*amnistie*, qui, en règle, absout le fait lui-même et non pas seulement ses conséquences, enlève à ce fait le caractère délictueux, et au regard de l'action publique le fait considérer comme n'ayant jamais été commis, mais dont l'effet, à l'égard des décisions disciplinaires, est des plus douteux; or, il semble, qu'à défaut de texte, ce soit la doctrine française qui doive trouver application au regard des fonctionnaires locaux. Il est plus facile de dire (1) que de prouver, que refuser l'amnistie aux infractions disciplinaires c'est « méconnaître le caractère même de cette mesure et les principes de droit public auxquels elle obéit ». L'attitude du Conseil d'État, qui ne la déclare pas impossible (2), est équitable, et il reste qu'une loi peut l'accorder même en bloc, ainsi qu'a fait la loi du 3 janvier 1925, article 1er-13°, sans les spécifications qui seraient de bonne politique. Néanmoins un doute persiste sur la régularité (3), la vérité dogmatique de la mesure, pour qui réfléchit à cette suite fatale de l'amnistie, la réintégration forcée, quoique contre-indiquée ou indésirable, dans la fonction publique.

(1) Cf. Nézard, *Droit disciplinaire*, p. 195.

(2) V., avec les conclusions du Commissaire du gouvernement Margerie, l'arrêt du Conseil d'État, 13 mai 1881 (Brissy), *Leb. chr.*, p. 492.

(3) Cf. Drouille, *Le pouvoir disciplinaire*, p. 270 et s.

CONCLUSION

292. Au terme de cette étude il convient d'en considérer brièvement la matière et surtout l'évolution.

Comme « statut local » des fonctionnaires en Alsace et en Lorraine demeure un certain nombre de règles d'origine allemande (*Reichsbeamtengesetz* du 31 mars 1873) que la loi française (loi du 22 juillet 1923) a nationalisées. Aussi bien leur énumération limitative laisse-t-elle les agents reclassés sous l'empire des règles du droit commun français touchant le contentieux administratif, la vertu et l'irrévocabilité des décisions exécutoires, la responsabilité à l'égard de la puissance publique et des particuliers, le droit d'association et de grève, les règles de comptabilité, de saisissabilité des traitements et pensions, etc... Bref, il existe, non deux cadres, — l'opération de l'incorporation en dément la possibilité, — mais un seul dont certains éléments ont des droits spéciaux légalement et limitativement fixés par le souverain français.

293. Il s'ensuit une perte d'intérêt pour la question — dérivant de celle bien connue, et surabondamment traitée, du lien rattachant les fonctionnaires à l'Administration — de savoir si les oppositions de doctrine allemande et française ont, depuis la désannexion, gardé quelque raison pratique. Au droit public français, de vieille date (1) M. Hauriou a remis

(1) Hauriou, *Précis de droit administratif*, 12e éd., 1933, p. 736 et s.

cette doctrine qu' « il n'y a pas d'échange contractuel du consentement entre l'Administration et le fonctionnaire, au moment de la nomination de celui-ci; la nomination est essentiellement un acte de puissance unilatérale; sans doute, le fonctionnaire accepte sa nomination et souvent même il l'a sollicitée; mais il l'accepte comme une loi ou une ordonnance et non pas comme la pollicitation d'un contrat ». Sans doute, le Conseil d'État a marqué parfois quelque hésitation, et certaine thèse récente (M^lle^ Bichoffe) (1), avec hardiesse et originalité, « tient ferme au point de vue contractuel », à la thèse d'un contrat de fonction publique, distinct du contrat civil proprement dit, mais contrat tout de même. Contrat, disait aussi M. Demartial (2) en 1909, et répète M. Boissard en 1925, à la *Semaine sociale de Lyon* (3), en même temps que la *Revue Internationale du travail* (4) y attachait le qualificatif antinomique de « contrat d'adhésion, comme quantité d'autres ». M. Prélot, à son cours de doctorat à la Faculté de droit de Strasbourg, mit tout l'art d'une véritable démonstration à découvrir l'aspect contractuel de la situation juridique du fonctionnaire et à appuyer sur la volonté tenace de la part du candidat pour pénétrer dans les cadres de l'Administration... Ce n'est pas le lieu de reprendre la controverse qui a entrepris les formules de Laband et de Jellinek et des assimilations qui réduisaient jadis la doctrine allemande (5) et de retrouver la *contradictio in adjecto* du contrat d'adhésion se ramenant tout net à un acte juridique unilatéral d'acceptation d'un fait préétabli par et pour l'institution administrative (6).

(1) Bichoffe, *Fonction publique et contrat* (Thèse Nancy, 1927), p. 80.

(2) Demartial, *Le statut des fonctionnaires*, p. 4 et 5.

(3) 1925, p. 211 : *L'État et ses agents ; le statut des fonctionnaires.*

(4) T. XII, 1925, p. 355-356.

(5) Cf. Kammerer, *La fonction publique en Allemagne* (1899), en particulier le chapitre sur *la nature juridique du lien qui unit le fonctionnaire à l'État*, p. 66-144; Rehm, *Die rechtliche Natur des Staatsdienstes nach Deutschem Staatsrecht*, dans *Annalen des Deutschen Reiches* de Hirth, Munich, 1884, p. 567 à 687; 1885, p. 65 à 212.

(6) V. un aperçu de la question en droit comparé moderne, dans Staïnof, *Le fonctionnaire* (Delagrave, 1933), 3^e^ partie, p. 51 à 87.

294. Le plus simple comme le plus utile, en l'occurrence, c'est-à-dire en une modeste thèse de droit local, serait peut-être d'observer, en fait, que « la situation juridique des fonctionnaires en France n'est pas fixée par un texte législatif commun et unique » (1), tel qu'était la loi d'Empire du 31 mars 1873, et de remarquer que les fonctionnaires locaux, continuant à bénéficier de ce statut légal, tout au moins pour partie, et à dater de la loi du 22 juillet 1923 de manière certaine, M. J. Chevalier a motif d'écrire que « plus heureux que les fonctionnaires de l'intérieur, ceux d'Alsace et de Lorraine ont un statut déterminé par une loi, ...sur le marbre de la loi, l'arbitraire ministériel va désormais se briser » (2). Un peu tard après l'armistice, du fait des circontances, les pouvoirs publics ont abouti à cette solution; sans doute, estimaient-ils trop brève — quelques années au lieu de quelques dizaines d'années — la période de transition, d'adaptation du pays désannexé, et, en 1919, nécessaire de ne pourvoir à l'introduction de la législation française que progressivement, « suivant les possibilités, avec toutes les dispositions transitoires et, le cas échéant, les modifications particulières qu'exigeront les droits acquis et les habitudes locales » (3). En 1925, M. Monsservin, dans son rapport à la Chambre sur la réorganisation du régime administratif des trois départements recouvrés, donnait corps encore à ces préoccupations : « Ce n'est pas, disait-il, une simple question de droit, un problème d'administration qui se pose. Ce que le Parlement a à résoudre, c'est aussi un problème d'ordre psychologique, et nous devons apporter à la solution toute la prudence et toute la délicatesse que commandent les égards dus à un pays si légitimement sensible et aussi la pensée que nous sommes observés par des nations promptes à nous juger sur nos fautes et à profiter de nos erreurs » (4).

(1) Cf. Laurent, *La situation juridique des fonctionnaires*, dans la *Tribune des fonctionnaires*, n° du 23 mai 1925, et Boissard, article dans la *Revue internationale du travail*, 1925, p. 339.

(2) Note sous Cons. d'Etat, 22 janvier 1926, D. 1926.3.25.

(3) Exposé des motifs de la loi du 17 octobre 1919.

(4) *J. off.*, Doc. parl., 1925, Sén., 7 juillet, p. 1010-1011.

De la nécessité de tenir compte de cette période transitoire résulte le fait que depuis 1918 l'Alsace et la Lorraine constituent un véritable « îlot juridique » dans la souveraineté française. « Il n'est même pas défendu de penser, selon l'exposé des motifs de la loi du 17 octobre 1919, que certaines dispositions de lois actuellement en vigueur en Alsace et en Lorraine pourraient être combinées avec la législation générale de la France et l'améliorer pour l'ensemble du territoire ». La combinaison du statut local des fonctionnaires avec les règles du droit public national nous est apparue parfaitement possible, d'autant mieux que la situation des fonctionnaires français n'est pas unifiée au point d'empêcher l'addition d'un rameau nouveau à « l'arbre déjà touffu ». Or, il nous a parfois semblé, au cours de l'exposé du statut des fonctionnaires locaux, qu'une extension de certains chefs du statut local (mise en disponibilité, congés, uniformité et garanties du régime disciplinaire, et surtout uniformité d'une réglementation ignorante des distinctions selon les services) pourrait apporter quelque bienfait à la législation française. Cependant, il serait inutile, sinon risible, d'insister sur le rôle rénovateur, l'office de trait-d'union entre les anciens royaumes de Charles le Chauve et de Louis le Germanique qui peut incomber à l'Alsace et à la Lorraine. Tout Alsacien un peu observateur sait qu'il aborde là un domaine plus proche de l'utopie que des réalités. Au lieu de se demander, davantage, quelles dispositions du statut local seraient ainsi susceptibles « d'améliorer » la législation française, il convient de considérer, bien plutôt, — c'est rester plus proche de la pressante réalité, — l'avenir vraisemblable du statut local. Sans jouer au prophète, il est facile de prévoir qu'il est appelé plus à disparaître trop tôt qu'à se perpétuer, sous l'un ou l'autre de ses aspects, dans la législation française : des plaintes sont perceptibles, un peu dans toutes les administrations, contre une mauvaise application des règles fondamentales du statut local.

295. En vérité, qui réfléchit aux raisons de cette fausse ou

insuffisante mise en œuvre croit découvrir chez les fonctionnaires compétents une impuissance ou une résistance à pénétrer les règles particulières du statut local. La mauvaise volonté est, au fond, très souvent, paresse ou prévention contre l'administration ci-devant allemande; là où la bonne volonté se manifeste, il faut convenir de ce détail : textes de lois (il est vrai, en grande partie traduits), ordonnances, commentaires, décisions, actes administratifs sont en langue allemande, ceux-ci écrits à la main et en caractères gothiques. De plus, toutes ces dispositions diffèrent si complètement des règles françaises que ce statut local reste souvent fermé, inintelligible et rebutant aux fonctionnaires de la nouvelle école. Pourtant, en attendant, le statut local doit encore s'appliquer régulièrement; la majeure partie des fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine provient de l'incorporation, et donc de l'ancien cadre local; il appartient et convient à leur zèle d'appliquer avec minutie les textes souvent enchevêtrés en leurs termes et d'une forme d'esprit bien caractéristique du législateur allemand; il rentre dans leur office d'aider au fonctionnement du régime local des pensions durant de longues années. L'Association des retraités et la Fédération des fonctionnaires d'État d'Alsace et de Lorraine ont donc, tout ensemble, intérêt et devoir de veiller à ce qu'il ne soit porté atteinte à ce statut obtenu avec tant de difficultés; mais à quoi, en vérité, servirait leur vigilance, s'il n'y avait un organe pour entendre leurs requêtes et soutenir leurs droits? Le Conseil d'État est cette institution de justice; tel il s'est montré, imposé, à l'Alsace et à la Lorraine et à leur admiration comme à leur gratitude, donnant raison à cette réflexion, qui nous paraît opportune et grave de sens : « Il y a quelque tragique dans la destinée des nations ou des provinces établies, les unes ou les autres, sur les frontières maritimes ou terrestres de pays rivaux; mais c'est pour leurs populations une fortune et un moyen d'être attirées ou retenues dans leur sphère d'origine ou d'attraction que de trouver la protection et le bienfait de certains organes, d'obtenir la reconnaissance ou l'ajustement aux circonstances de droits ou d'avantages tels que, dans des unions bien assorties mêmes, en réclame par-

fois une des parties, convaincue du fondement de ses réclamations et désireuse de vivre en règle avec son contrat sur la foi des accords passés » (1).

(1) Delpech, *Revue juridique d'Alsace et de Lorraine*, 1932, p. 565, note sous l'arrêt du Conseil d'Etat (veuve Goettelmann) du 4 novembre 1931.

Vu : Strasbourg, le 17 janvier 1934.

Le Président de la thèse :

JOSEPH DELPECH.

Vu : Strasbourg, le 18 janvier 1934.

Le Doyen de la Faculté :

J. DUQUESNE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Strasbourg, le 19 janvier 1934.

Le Recteur d'Académie,
Président du Conseil de l'Université,

J. DRESCH.

ANNEXE [1]

LOI DU 22 JUILLET 1923

ART. 1er. — Dans le délai de six mois à dater de la promulgation de la présente loi, les fonctionnaires de toutes catégories servant dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle seront incorporés dans les cadres des administrations générales. Les agents du cadre local remplissant les mêmes fonctions et ayant la même ancienneté que les agents du cadre général recevront les mêmes traitements nets que ceux-ci. Pour le calcul de l'ancienneté, il sera tenu compte des années de service effectif dans la même mesure que pour les agents similaires du cadre général.

A défaut de catégories correspondantes dans le cadre général, les traitements des fonctionnaires du cadre local seront fixés d'après la moyenne des nouveaux traitements alloués aux fonctionnaires de ce cadre ayant appartenu à la même classe. Le traitement du personnel des cultes sera déterminé conformément aux crédits alloués par la loi de finances de l'exercice 1923.

Les traitements ainsi établis serviront de base pour le calcul de la retraite.

Le même principe sera appliqué pour les fonctionnaires mis à la retraite depuis le 1er juillet 1919 et ayant bénéficié d'avances sur les nouveaux traitements.

ART. 2. — Des décrets détermineront les conditions dans lesquelles

(1) Nous ne donnons pas de table des textes applicables aux fonctionnaires d'État d'Alsace et de Lorraine; M. Régula, *bibliothécaire de l'Institut de droit comparé*, à Strasbourg, s'est réservé pour lui-même cette tâche en un *Recueil-Index* des textes législatifs et réglementaires en vigueur en Alsace et en Lorraine, sous le nom de « *Le droit applicable en Alsace et en Lorraine* », qui paraîtra en 1935 et dans lequel un chapitre spécial aux fonctionnaires d'État locaux groupera tous les textes intéressant leur statut.

il sera procédé à cette incorporation, notamment au point de vue de l'assimilation des grades, des emplois et des traitements. Ces dispositions seront prises après consultation des représentants des intéressés dans les différents services administratifs.

ART. 3. — L'incorporation placera les agents de toutes catégories sous le régime des lois générales applicables à leur catégorie.

Toutefois, les agents titulaires et stagiaires ayant appartenu au cadre local conserveront le bénéfice des dispositions du statut local concernant les conditions de stabilité et le régime disciplinaire, les congés, les indemnités accessoires, le mode de paiement, le trimestre de grâce et le régime de retraite (ouverture du droit à la retraite, calcul et réversibilité de la pension). Ils bénéficieront, en outre, en prenant pour base les traitements visés à l'article 1er, de l'avantage résultant pour eux de l'avancement automatique à l'ancienneté. Cet avancement automatique sera calculé d'après la moyenne des avancements accordés à l'ancienneté et au choix aux agents de la catégorie correspondante du cadre général.

Seront assimilés aux stagiaires, outre ceux qui ont été inscrits avant le 11 novembre 1918 et qui ont été reçus dans les cadres par le Gouvernement français, les auxiliaires permanents ayant droit ou expectative au droit à la retraite selon les dispositions locales.

Les fonctionnaires du cadre local continueront à en faire partie, quant à leur ancienneté, au régime de retraite, au congé de maladie et au trimestre de grâce, pour les cas où, avec leur consentement, ils viendraient à servir dans un autre département que ceux du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Dans un délai de six mois à partir de la promulgation de cette loi, tout fonctionnaire du cadre local aura le droit de renoncer au bénéfice des dispositions du statut local pour être régi intégralement par les règles générales établies pour les fonctionnaires du cadre français.

ART. 4. — Les indemnités spéciales allouées actuellement aux fonctionnaires en service dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle seront supprimées le 1er du quatrième mois qui suivra la promulgation de la présente loi.

ART. 5. — A compter du 1er janvier 1923, et pendant un délai de de cinq ans, une indemnité compensatrice des difficultés inhérentes à la dualité des langues et au régime spécial des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle sera accordée aux fonctionnaires de toutes catégories servant dans les trois départements

et ne bénéficiant pas ou ayant cessé de bénéficier des indemnités visées à l'article 4.

Cette indemnité sera de 16 % du traitement pour tous les fonctionnaires autres que ceux visés au deuxième alinéa de l'article 3; de 8 % pour les fonctionnaires régis par les dispositions du statut local. Elle sera majorée en faveur des fonctionnaires pères de famille de 2 % du traitement pour chaque enfant mineur effectivement à leur charge au delà du troisième, sans que, toutefois, le total de l'indemnité puisse dépasser 25 %.

Les fonctionnaires conserveront leur droit aux indemnités allouées par l'État, les départements et les communes, conformément à la législation en vigueur et indépendamment de l'indemnité compensatrice.

Art. 6. — Les dispositions de la présente loi seront applicables aux magistrats exerçant dans le ressort de la cour d'appel de Colmar en tant qu'elles ne sont pas contraires à la loi du 21 avril 1921.

L'indemnité de fonctions de 25 %, avec maximum de 3.000 francs, accordée par la même loi aux magistrats ne bénéficiant pas des indemnités de séjour et de logement visées à l'article 4, sera rétablie avec effet du 1er août 1921 et sera supprimée à la même date que les indemnités de séjour et de logement susdites.

Elle ne pourra se cumuler avec l'indemnité compensatrice prévue par l'article 5.

Art. 7. — Les dispositions de la présente loi s'appliqueront aux agents des postes et des télégraphes servant en Alsace et en Lorraine.

Art. 8. — Par une loi ultérieure, qui s'inspirera des principes de la présente loi, il sera statué sur la situation juridique et financière des fonctionnaires ou agents attachés au service des chemins de fer (1) en Alsace et en Lorraine.

Art. 9. — Les dispositions de l'article 4 ne s'appliqueront pas provisoirement au personnel enseignant et scientifique de l'Université, dont le statut particulier sera déterminé par une loi ultérieure.

(1) Les agents attachés au service des chemins de fer d'Alsace et de Lorraine ont été systématiquement écartés de notre étude, n'étant pas, à proprement parler, des fonctionnaires d'Etat. Leur situation juridique rentre bien plutôt dans une monographie consacrée au régime juridique des services des chemins de fer d'Alsace et de Lorraine.

NOTICE BIBLIOGRAPHIQUE

Il est d'usage de donner, à la fin d'une thèse de doctorat, une *Bibliographie* où doivent être réunies toutes les sources ayant servi à l'élaboration de l'ouvrage. L'expérience a prouvé qu'il est difficile de poser des limites solides à de semblables renseignements : des livres d'ordre tout à fait général s'y mêlent à ceux qui ont été une source essentielle de la monographie; certains traités généraux ne sont pas mentionnés pour éviter trop longue et trop générale énumération.

Nous avons essayé d'échapper à de semblables difficultés ou imperfections, en indiquant, aussi complètement que possible, en note, les ouvrages divers consultés pour telle ou telle question. Quant à une bibliographie de sources directes, elle se réduit, outre les documents parlementaires et les résultats d'enquêtes auprès de certaines administrations accueillantes, à fort peu de chose :

E. Clauss, *Les pensions locales d'Alsace et de Lorraine*, Strasbourg, 1929 (prix de thèse) (Librairie du Recueil Sirey).

J. Delpech, *Le statut des fonctionnaires*, dans le volume *L'Alsace depuis son retour à la France*, t. I (1932), p. 125 à 142 (Comité alsacien d'Études et Informations).

J. Delpech, *Notes relatives aux fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine* et parues dans la *Revue juridique d'Alsace et de Lorraine* (1919 à 1933), à la suite d'arrêts du Conseil d'État (Paris, 46, rue de Paradis, X^{e}).

J. Delpech, *Le statut des fonctionnaires*, au *Répertoire pratique de Droit et de Jurisprudence d'Alsace et de Lorraine* (Niboyet) (Librairie du Recueil Sirey), Supplément 1925, p. 119 à 125.

A. Kammerer, *La fonction publique en Allemagne* (1899) (Librairie Arthur Rousseau).

J. Kuntzinger, *Le statut des fonctionnaires*, au *Répertoire pratique de Droit et de Jurisprudence d'Alsace et de Lorraine* (Niboyet), t. II, p. 606 à 617.

INDEX ALPHABÉTIQUE

A

Pages.

Abitur..... 220
Absence du domicile par le fonctionnaire en congé..... 227
Absence de fonction identique dans le cadre général (par rapport à l'opération du reclassement)..... 105 à 109
Absences légales de la fonction..... 229
Acte de nomination..... 187, 188
Acquittement..... 268, 282
Adaptation des emplois..... 101 et s.
Administration française post-révolutionnaire..... 18
Affiliation à l'Association de cautionnement mutuel..... 191 et s.
Agences postales..... 107 à 109, 214 (1)
Agents bénéficiaires du statut local..... 168 à 172
Allix (E.)..... 48 (2), 95
Allocations de guerre..... 51
Alpes-Maritimes..... 27
Amende..... 257
Amnistie..... 286
Ancienneté à égalité de services..... 109 à 117
Annexion..... 25 et s.
Appel à la suite d'une peine simple..... 261
Appel dans la procédure formelle..... 282 à 284
Appleton (J.)..... 27 à 28, 41
Aptitudes administratives de l'Alsacien et du Lorrain..... 48 (1)
Architectes du gouvernement d'Alsace et de Lorraine..... 107
Aristote..... 167
Arrestation..... 266, 279
Arrêt de la cour disciplinaire..... 284
Assimilation des fonctionnaires locaux aux fonctionnaires du cadre général..... 98 à 125

Pages.
Assimiler (juridiquement)..... 163, 164, 167
Assimilation des fonctions..... 101 à 109
Assimilation de l'ancienneté..... 109 à 117
Assistenten..... 106
Association française de cautionnement mutuel..... 191 et s.
Association des fonctionnaires révoqués en 1918 et 1919..... 272
Association régionale des professeurs d'Alsace et de Lorraine.. 88, 115
Associations de fonctionnaires..... 94, 95
Assurances sociales..... 159 et 160
Audinet..... 30 (3)
Autonomisme..... 144
Auxiliaires..... 72, 127 et 128
Auxiliaires permanents..... 64, 170, 171, 240
Avancement..... 109 à 117, 219 à 226
Avancement au choix..... 109 et s.
Avancement automatique..... 109 à 117, 124, 219 à 226
Avancement de classe..... 224
Avancement de grade..... 225
Avances (sur les traitements)..... 49, 120
Avantages de carrière..... 219 à 233
Avertissement..... 259
Aveu des faits incriminés (en matière disciplinaire)..... 280
Avis conforme..... 94

B

Bainville (J.)..... 6
Becker (H.)..... 179
Bénéficiaires de l'indemnité compensatrice..... 126 à 135
Bénéficiaires du trimestre de grâce..... 241 et 242
Bérenger (H.)..... 63
Berthélémy..... 71
Bibliographie..... 297 et 298
Bichoffe (Mlle G.)..... 13, 288
Bienveillance de l'Administration en matière d'incorporation..... 103, 119, 171
Bilinguisme..... 183
Binding..... 217 (1)
Bismarck..... 218
Blâme..... 259
Boissard..... 288
Bonification de la pension de retraite..... 57
Bourgeois (Général)..... 63
Busquet..... 15, 16, 17, 19, 55

C

Pages.

Cabouat 30
Cadre mourant ..... 162, 290 et 291
Caisse des dépôts et consignations de Strasbourg ..... 106, 190 et s.
Calcul de l'indemnité compensatrice ..... 145 à 148
Candidats aux élections législatives 232
Carré de Malberg 26
Carrière normale 104, 110
Caste 12, 220
Cautionnements ..... 189 à 196
Centralisation 10
Certificat médical 228
Cessibilité 239
Chambre de discipline d'Alsace et de Lorraine ..... 181, 268 et s.
Changement de souveraineté 26, 42, 163
Chardon (H.) 10
Charles le Chauve 290
Charléty (Recteur) 133
Chevalier (J.) 289
Circulaire du 8 mars 1924 (appréciation sur la) 82
Classes des anciens fonctionnaires allemands 220
Classement 109 (1)
Classement définitif 87
Classement provisoire 83, 122
Clauss (E.) ..... 32, 38, 179, 201, 203 et 204, 205 (3), 206, 208, 236
Code disciplinaire 259
Comité interministériel ..... 155 à 157, 209
Commissaire général (déclaration du) 103
Commissariat général ..... 149 et s.
Commission consultative paritaire ..... 152 à 157
Commission de triage ..... 270 et s.
Commissionnement à vie 216
Communes 196
Communication du dossier ..... 166, 278 et 279
Compatibilité de la fonction publique et du mandat parlementaire. 210
Compétence des tribunaux judiciaires en matière de contentieux des droits pécuniaires des fonctionnaires ..... 233 à 235
Comptabilité 9, 287
Comptables gérants des postes ..... 118 et 119
Conclusion ..... 287 à 292
Conditions intrinsèques de l'assimilation des fonctionnaires ..... 98 à 125
Conditions préliminaires de l'incorporation ..... 93 et s.
Conduite générale du fonctionnaire 261

Pages.
Confédération 11
Conflit d'annexion ..... 161 et s.
Conflit de lois (interprovincial) ..... 161 et s.
Conflit de souveraineté 162
Congés ..... 226 à 233, 290
Congés annuels de vacances 231
Congés de longue durée pour tuberculose 232
Congés de maladie à la suite d'infirmités contractées pendant la guerre 232
Congé irrégulier ..... 229 et 230
Congés pour convenances personnelles ..... 227 et 228
Congés pour femmes en couches 232
Congés pour raison de santé ..... 228 et 229
Conseil d'État ..... 168, 169, 291 et 292
Conseil d'État, juge administratif de droit commun 235
Constitution de Weimar 186
Consultation préalable des intéressés ..... 93 à 97
Contentieux de l'article 149 R. B. G. 235
Contentieux des droits pécuniaires 233, 239, 287
Contentieux de pleine juridiction 235
Contrat d'adhésion 288
Contrat de service public 234
Contributions indirectes 183
Contrôle de la légalité 21, 291
Contrôleur des dépenses engagées du Commissariat général. 103, 111, 119, 120, 170
Contrôleurs des contributions directes 113
Contrôleur du cadastre 112
Convention additionnelle du 11 décembre 1871 ..... 34, 43
Cotisation annuelle de l'association de cautionnement 192 (3)
Cour de discipline de Leipzig ..... 268 et s., 275 à 277
Culture française 2, 134
Cumul de la pension militaire avec la pension civile 172
Cumul des traitements d'attente et d'activité 210

D

Débat oral devant la Chambre de discipline 280
Déchéance des droits pécuniaires 239
Décision préalable 235
Décrets de reclassement ..... 84 à 86
Décrets d'incorporation ..... 88 à 93
Degand (H.) 162
Delahache 6

Pages.
Délai d'appel ... 283
Délai de justification d'appel ... 283
Délai de réponse ... 283
Delpech (J.). 76, 77, 104, 121, 124, 125, 132, 150, 155, 175, 178, 181, 270, 286 (1), 291 et 292
Demartial (G.) ... 15, 16, 20, 288
Démission ... 188
Démissionnés d'office ... 216
Déni des faits incriminés ... 280
Dénonciation ... 214 à 216
Déplacement de fonctionnaires locaux à l'intérieur ... 182 et 183
Déplacement disciplinaire ... 262 et 263
Déplacement pour raisons administratives et de service ... 179 et 180, 197, 262
Dépréciation du mark ... 191
Désannexion ... 25 à 46
Désannexion en droit public moderne ... 25 et s.
Dessein (loi) ... 116
Destitution ... 263 à 265
Destitution *ad nutum* ... 186
Détachement des fonctionnaires ... 73 et s.
Devoir de conduite honorable ... 201
Devoir de fidélité ... 201
Devoir de loyalisme ... 213
Devoir d'obéissance ... 201
Devoirs des fonctionnaires ... 258 et 259
Devoirs des fonctionnaires mis en disponibilité ... 201 à 203
Dictature ... 274
Dienstalterstufensystem ... 219
Dignité corporative ... 258
Dignité professionnelle ... 262
Directeur du Service du statut local du personnel et des pensions. 153
Directeur général des Services d'Alsace et de Lorraine. 153, 154 et 155
Direction générale des Services d'Alsace et de Lorraine ... 149
Directions de cercle ... 185
Distinction des règles de droit privé et public ... 165
Disziplinarkammern ... 268 et s.
Diversité des fonctionnaires en Alsace et en Lorraine ... 50
Dommages de guerre (Service des) ... 73
Douanes ... 103
Droits acquis ... 27, 33, 34 à 36, 39, 95, 120 et 121, 168, 223
Droits de licenciement des fonctionnaires de l'État annexant ... 45
Droits de nomination du Commissaire général ... 49
Droits du fonctionnaire mis en disponibilité ... 203
Droit international privé ... 163

Pages.
Droit interprovincial..... 161 et s.
Dualité des cadres des fonctionnaires..... 47 à 55
Dualité des langues..... 136 à 138
Dualité des législations..... 27 à 29, 138, 159

E

Eccard (Sénateur)..... 8, 9, 11, 48, 50 (1), 144
Échelons d'ancienneté de service..... 219
Einjährig..... 220
Éléments constitutifs du statut pécuniaire..... 236 à 257
Émoluments personnels..... 197, 206
Émoluments de service..... 197, 206, 210
Empereur..... 188 (1), 189
Emplois réservés aux anciens sous-officiers..... 220
Ennesch (C.)..... 1
Enquête préliminaire..... 278 à 280
Entfernung aus dem Amte..... 257, 262 à 265
Établissements publics..... 136
Étapes de l'opération du reclassement et de l'incorporation... 79 et 80
État fédéral..... 181
Exécution des peines disciplinaires..... 284 à 286
Extension du régime général des pensions aux fonctionnaires locaux. 236

F

Facteurs receveurs..... 108
Faculté de médecine..... 133 (2), 216
Famille du fonctionnaire..... 241
Fédération des fonctionnaires d'État et des instituteurs d'Alsace et de Lorraine..... 47 (3), 290
Fonctionnaires ayant charge de deniers publics..... 189 à 196, 280
Fonctionnaires d'Empire..... 10 (5), 12 (1), 181, 217
Fonctionnaires détachés..... 73 et s.
Fonctionnaires d'État..... 10 (5)
Fonctionnnaires du cadre local..... 47
Fonctionnaires du cadre général..... 50, 57, 59
Fonctionnaires en cas d'annexion..... 29 à 38
Fonctionnaires en mission (en ce qui concerne l'indemnité compensatrice)..... 128 et 129
Fonctionnaires locaux..... 47
Fonctionnaires locaux hors d'Alsace et de Lorraine..... 176 et s.
Fonctionnaires mères de famille..... 145
Fonctionnaires métropolitains venus en Alsace et en Lorraine après le 1er janvier 1920..... 53

Pages.
Fonctionnaires pères de famille nombreuse..... 62, 65, 144 et 145
Fonctionnaires professionnels..... 13
Fonctionnaires recrutés sur place..... 49
Fonctionnaires titulaires..... 200
Fonctionnarisme..... 17
Fonctions..... 101 et s.
Fonctions judiciaires..... 185
Fonlupt..... 5 (1)
Frais de déménagement..... 197
Frais de la procédure formelle..... 284 et 285
Frais de la procédure sommaire..... 261 et 262
Frais de séjour à Paris..... 52

G

Garanties..... 13
Gaudemet (E.)..... 161
Geldstrafe..... 260
Gérants d'agences postales..... 107 à 109, 214 (1)
Gidel..... 34
Gnadenquartal..... 241 et 242
Grâce..... 285
Grade..... 222
Gratuité du logement..... 51
Grèves des fonctionnaires..... 273, 287
Gründlichkeit..... 9

H

Hauriou (M.)..... 21, 180, 258, 287 et 288
Hiérarchie administrative..... 98
Hiérarchie administrative allemande..... 220
Heimatbund..... 202, 217
Héritiers du fonctionnaire..... 241
Herriot (E.)..... 196
Hétérogénéité des souverainetés..... 26, 31
Hirschauer (Général)..... 75
Histoire de l'Alsace..... 6 à 7
Hitlérisme..... 186 et 187
Huis clos..... 280

I

Identification des fonctions..... 99, 101 à 109
Identité des traitements..... 117 à 124

Pages.
Ilot juridique (Alsace et Lorraine)..... 290
Impôts locaux..... 138 et 139
Inamovibilité..... 216, 217
Inamovibilité territoriale..... 177 et s.
Incapables..... 195, 196
Incompatibilités parlementaires..... 202
Incorporation..... 56, 58, 60, 69 à 125, 148, 198 et 199, 287
Indemnités (prise en compte dans le traitement)..... 124
Indemnités (régime des) en France..... 243
Indemnités accessoires locales..... 242 à 257
Indemnités allemandes spéciales à l'Alsace-Lorraine..... 52 (1)
Indemnités allouées aux fonctionnaires venus après l'armistice en Alsace et en Lorraine..... 51 et 52, 135 et 136
Indemnités aux gardes et brigadiers forestiers..... 253 et 254
Indemnités pour charges de famille..... 53, 206, 242
Indemnités communales..... 254 à 256
Indemnité compensatrice. 59, 61, 63, 126 à 148, 174, 206, 209, 228 et 229, 242
Indemnités de déménagement..... 197, 247
Indemnités de déplacement..... 51, 57, 246 et 247, 270
Indemnités différentielles..... 52
Indemnités de fonctions..... 51
Indemnités de fonctions des magistrats..... 130 et 131
Indemnités de fonctions des universitaires..... 133 et s.
Indemnités de gérance..... 147
Indemnités locales..... 148, 182, 242 à 257
Indemnités de logement..... 51, 147
Indemnités de logement aux fonctionnaires des P. T. T..... 248
Indemnités de logement aux membres du corps enseignant..... 254
Indemnités particulières aux Contributions indirectes et aux Douanes..... 243 (3)
Indemnités personnelles..... 53
Indemnités du régime général..... 256 et 257
Indemnités de résidence..... 147, 206, 254 à 256
Indemnités de responsabilité..... 147
Indemnités de séjour..... 51, 52
Indemnités soumises à retenue..... 147
Indemnités du transport du mobilier..... 52
Indemnités de vie chère..... 49, 147
Ingénieurs des Ponts et chaussées..... 201
Instances..... 268 à 277
Instruction préliminaire..... 278 à 280
Intangibilité des droits acquis..... 35, 238
Interdictions imposées aux fonctionnaires soumis au *Reichsbeamtengesetz*..... 203

Pages.
Intérêts des titres allemands.... 196
Irrévocabilité des décisions exécutoires..... 287

J

Jellinek..... 288
Jèze (G.)..... 22, 222
Jugement disciplinaire..... 281 et 282

K

Kammerer (A.)..... 217, 258, 263
Kanngiesser..... 207, 213
Kasseninspektoren..... 106
Kiener (F.)..... 7

L

Laband (P.)..... 257, 288
Laferrière (J.)..... 234, 239
Landesbeamten..... 10, 12 (1), 13 (en note), 32, 181, 191, 217, 220
Lasteyrie (de) (Député)..... 134, 138, 140, 142, 223 (2)
Lauth..... 68 (1)
Légalité des actes accomplis dans l'exercice des fonctions..... 217
Lien entre l'État et le fonctionnaire..... 263, 287 et 288
Litige pécuniaire d'un fonctionnaire..... 166
Logement du fonctionnaire décédé..... 242
Loi du 22 juillet 1923 (texte)..... 293 à 295
Loi locale..... 163
Louis le Germanique..... 290
Loyseau..... 26

M

Mahl (G.)..... 139
Magistrats..... 29 et 30, 45, 65, 130 et 131, 185, 189
Magny (Sénateur)..... 67 (1)
Majoration pour famille nombreuse..... 163
Manœuvres administratives..... 104
Mauger (Sénateur)..... 63
Meck (Député)..... ..... 272 (1)
Mécontentement des fonctionnaires locaux..... 52 et 53, 276

Pages.
Mémoire de l'Association régionale des professeurs alsaciens et lorrains 224
Mesures d'unification des cadres ..... 69 à 148
Millerand (son projet) ..... 56 et 57
Mineurs 195, 196
Ministère public ..... 279 et s.
Ministres des cultes ..... 64, 124 et 125
Mise en disponibilité ..... 212 à 214
Mise en disponibilité particulière ..... 181, 199 à 214, 290
Mode de paiement ..... 239 à 241
Monsservin (Sénateur) 150, 151, 289
Muller (l'abbé) .. 64, 65, 66, 81, 82 (2), 87 (1), 130, 133 (2), 146, 170, 178
sa proposition .. 58 à 60
Mutations individuelles d'emploi 198

N

Nationalisation de la loi 28, 159, 162, 165, 169, 287
Nécessité d'un décret (pour l'incorporation) ..... 97 et 98
Niboyet (J.-P.) 162, 165 (1)
Nice (Comté de) 33, 37, 39, 43
Nomination à vie ..... 187 à 196
Nominé (loi) 141
Non-acceptation de service hors d'Alsace et de Lorraine 176
Non bis in idem 258, 261, 282
Non-comparution de l'inculpé 280
Non-lieu 279
Normes de l'assimilation 99, 101, 119

O

Obéissance à la loi 217
Obereinnehmer 106
Obligation juridique de l'État annexant envers les fonctionnaires .. 31
Obrigkeit 8
Office de vérification et de compensation pour l'Alsace et la Lorraine 72
Officiers et militaires 139, 186, 201
Officiers ministériels 45
Option ..... 59, 171, 172 à 176, 238
Ordinaire (**M.**). 48 (1); son rapport. 60 à 63, 65 et 66, 71, 177, 178, 181
Ordnungsstrafen 259
Ordre public ..... 163 à 167, 234, 274 et 275
Ortszulagen ..... 254 à 256

P

Pages.
Paiement à l'avance ..... 174 et 175, 182, 239 à 241
Paiement à terme échu 240
Parité des traitements ..... 117 à 124
Patrimoines privés en cas de changement de souveraineté 42, 43
Peines disciplinaires ..... 231, 259, 260, 262 à 265, 282
Peines disciplinaires simples ..... 259 et 260
Pensions ..... 236 à 239, 264 et 265
Pensions d'Alsace et de Lorraine au traité de Versailles 44 (1)
Pensions de retraite en cas d'annexion ..... 38 à 43
Pensions de réversion des veuves et orphelins ..... 236 et 237
Pensions maxima 238
Pensions militaires en 1870 44
Pensions temporaires ..... 264 et 265
Percepteurs 106, 113, 193
Période de transition ..... 1, 139, 290 et s.
Permissions d'absence 231
Perroux 95
Persönliches Diensteinkommen 197, 206, 227, 242, 260
Personnel des chemins de fer 57, 65
Personnel des cultes ..... 64, 124 et 125
Personnel enseignant et scientifique de l'Université. 60, 62, 65, 131 à 135
Perte de la nationalité française 211
Pflegekinder 242
Pfleger (Sénateur) 133 (2)
Piédelièvre 30
Point de départ de l'ancienneté ..... 112 à 115
Politique 218
Possession de l'emploi 184
Prélot (M.) 288
Prépondérance de la législation générale sur la législation locale .. 162
Prescription des droits pécuniaires 239
Prescriptions administratives générales relatives à l'incorporation . 79
Présidence de district 185
Président de la République (ses pouvoirs en matière d'incorporation) ..... 96 et 97, 101, 102
Preuves 281
Principe de l'État tutélaire 31
Principe des souverainetés 31, 33, 40
Privatdozent 216
Procédure disciplinaire formelle ..... 268 à 286
Procédure disciplinaire sommaire ..... 260 à 262
Procès-verbal du débat oral 281
Professeurs de l'enseignement secondaire 102, 114, 129, 186

Pages.
Professeurs de l'enseignement supérieur..... 186
Projets et propositions de la loi du 22 juillet 1923..... 56 à 68
Projet Millerand..... 56 et 57
Proposition Muller..... 58 à 60
Prusse..... 219
P. T. T..... 62, 70, 107 (2), 115, 117, 188, 214 (2)

R

Rang..... 201
Rappel..... 118
Rapport M. Ordinaire..... 60 à 63
Rapport au Président de la République préliminaire au décret du 9 mars 1933..... 237 à 239
Réclamations d'ordre pécuniaire..... 233 à 235
Reclassement..... 69 à 125
Redslob (R.)..... 1 (2), 6 (3), 7 (1), 144 (2) 270
Réforme des traitements de 1919..... 49, 99
Régime des pensions..... 57, 163, 236 à 239
Régime disciplinaire..... 181, 257 à 286, 290
Régime parlementaire..... 18 et 19, 218
Régionalisme..... 142
Régions libérées (ministère des)..... 73
Règle de qualité constitutionnelle..... 278
Reichsbeamten..... 10 (5), 12 (1), 181, 217, 220
Reichsbeamtengesetz..... 12, 13, 14, 17, 190
Reichsland..... 10
Réintégration dans les cadres..... 264
Réintégration de l'Alsace et de la Lorraine..... 25
Remises..... 147
Remplacement en cas de congé..... 227
Renard..... 72
Rente alimentaire..... 204, 207 et s., 215, 230, 240, 241
Rentes françaises..... 195 et 196
Rentes d'Alsace-Lorraine..... 190
Rentmeister..... 102
Renvoi des fonctionnaires nommés à l'essai ou sous réserve de renvoi avec ou sans préavis..... 214 à 216
Réorganisation des tribunaux disciplinaires..... 275 et s.
Représentants des intéressés..... 94
Reprise de la procédure disciplinaire..... 284
Réquisition..... 188
Respect des droits acquis..... 58, 60
Responsabilité des fonctionnaires..... 257 et s.
Responsabilité civile des fonctionnaires..... 257

Pages.
Responsabilité disciplinaire des fonctionnaires..... 257, 287
Responsabilité pénale des fonctionnaires..... 257
Retenues..... 175
Retrait d'emploi..... 262 à 265
Retraite provisoire (V. *Mise en disponibilité*).
Retraites en cas d'annexion..... 38 à 43
Reuss (R.)..... 6
Révision des pensions..... 237
Révocabilité..... 186
Révocation des fonctionnaires en cas d'annexion..... 36
Rôle tutélaire de l'État..... 31
Rossé (Député)..... 137 (1)
Rouages d'unification des cadres..... 149 à 157
Rousseau (J.-J.)..... 31
Roy (H.) (Sénateur)..... 66
Rythme de l'avancement automatique..... 224

S

Sachliches Diensteinkommen..... 197, 206, 209, 227, 242, 248
Saint-Barthélemy (île de)..... 34 (1), 40
Saisissabilité..... 239, 287
Sardaigne..... 39
Savoie..... 27, 33, 37, 39, 43
Scheurer..... 61
Schulze (A.)..... 231
Schuman (proposition)..... 272
Sécurité publique..... 274 et 275
Selosse (R.)..... 30, 36, 39, 42
Séparation des autorités..... 163, 166, 234
Séparation des Églises et de l'État..... 122
Serment..... 189, 279
Serment des magistrats d'Alsace et de Lorraine..... 45
Service du statut local du personnel et des pensions..... 149 à 152
Service des cultes..... 150
Service des finances à Strasbourg..... 138, 152 (4)
Services militaires accomplis dans l'armée allemande..... 116
Services non rattachés..... 79
Services rattachés..... 79
Seydel (M. von)..... 258
Siegfried (A.)..... 5
Similitude des fonctionnaires..... 101 à 109
Simultanéité d'actions..... 231
Simultanéité des actions pénale et disciplinaire..... 258

Pages.
Situation des fonctionnaires en Alsace et en Lorraine à la veille de la loi du 22 juillet 1923 ..... 25 à 68
Sort de l'Alsace et de la Lorraine ..... 62 et 63
Souchon 166
Souveraineté ..... 25 (2), 26 et s.
Souveraineté (unité de) 162, 163
Staatsbeamten 10 (5), 12 (1)
Stabilité de l'emploi ..... 181, 184 à 218
Stage 112, 129
Stagiaires 169
Staïnof 22
Statthalter 188 (1), 189
Statut des fonctionnaires en France 21, 23
Statut légal des fonctionnaires en Allemagne 12, 17, 23, 289
Statut légal des fonctionnaires en France ..... 14 et s., 289
Statut local ..... 58, 159, 184 à 287
Statut pécuniaire 233
Sterbevierteljahr ..... 241 et 242
Suède (traité de rétrocession avec la France) 34 (1), 40
Sujets de l'incorporation 70
Sukiennicki (V.) 25 (2)
Supplément forfaitaire représentatif des avantages en nature aux fonctionnaires du cadre général ..... 253 et 254
Supplément local servi par certaines communes aux membres du corps enseignant ..... 254 à 256
Suppression du Commissariat général de la République ..... 199 et 200
Suppression du traitement d'attente 211
Suspension du traitement d'attente ..... 209 à 211
Suspension préalable ou provisoire de l'agent ..... 266 à 268
Syndicalisme 19, 45
Syndicats d'instituteurs 214
Système d'acomptes sur pension 241

T

Tableau d'avancement 222
Taine (H.) 18 (1)
Tauflieb (Général) 53 (1)
Technique du reclassement et de l'incorporation ..... 79 et s.
Témoins 281
Temps passé sous les drapeaux 116
Terre d'Empire 10
Théorie de la désannexion en droit public moderne ..... 25 à 46
Tinguy du Pouët (son avis) 60, 61, 65
Titre 201

Pages.

Titularisation.... ..... 112, 113
Tradition des deux peuples (allemand et français)..... 8
Traité de Francfort..... 25
Traité de Versailles..... 25, 44
Traitement..... 239 à 242
Traitement (fil conducteur des assimilations)... 99, 100, 106, 117 et s.
Traitement brut..... 146
Traitements cultuels..... 125
Traitements d'attente.. ..... 205, 207 et s., 236
Traitement global..... 146
Traitement net..... 117
Traitements allemands..... 100, 204
Traitements des fonctionnaires français..... 48 et 49
Transfert du passif d'un État à l'autre..... 41, 42
Transformation dans l'organisation des services..... 199
Travaux préparatoires de la loi du 22 juillet 1923..... 56 à 68
Travaux publics..... 171
Trimestre de grâce..... 57, 241 et 242
Troisième Reich..... 186
Trotabas (**L.**)..... 34
Type de décret de reclassement..... 84
Type de décret d'incorporation..... 88

U

Unification des cadres.. 69
Université de Strasbourg. .... 133 à 135

V

Valeurs allemandes..... 191 et s.
Vareilles-Sommières (**de**)..... 34
Variété d'origine des fonctionnaires..... 47 à 55
Verweis..... 259
Vigny (**A. de**)..... 1
Voie de droit..... 197

W

Warnung..... 259
Weil (**G.**) (Député)..... ..... 127 (1), 151 et 152, 153
Wohnungsgeldzuschuss (W. G. Z.) ..... 248 à 253

TABLE DES MATIÈRES

Pages.

AVANT-PROPOS 1

INTRODUCTION 5

PREMIÈRE PARTIE. — LA SITUATION DES FONCTIONNAIRES EN ALSACE ET EN LORRAINE A LA VEILLE DE LA LOI DU 22 JUILLET 1923 25

CHAPITRE PREMIER. — La théorie de la désannexion en droit public moderne 25

CHAPITRE II. — Les faits : la variété d'origine et la dualité des cadres des fonctionnaires en service en Alsace et en Lorraine. 47

CHAPITRE III. — Les projets et propositions 56

Section I. — Le projet de loi Millerand 56

Section II. — La proposition de l'abbé Muller 58

Section III. — Le rapport Maurice Ordinaire 60

Section IV. — Les modifications ultimes préparatoires de la loi. 63

DEUXIÈME PARTIE. — LES MESURES ET LES ROUAGES D'UNIFICATION.. 69

CHAPITRE I. — Le reclassement et l'incorporation 69

Section I. — Les sujets de l'incorporation 70

Section II. — La technique de l'opération du reclassement et de l'incorporation 79

§ 1. — *Les prescriptions administratives générales.* 79

§ 2. — *Les types et les conditions formelles des décrets* 83

Article I. — Leur double type : les décrets de reclassement et les décrets d'incorporation 83

I. — Reclassement 83

II. — Incorporation 87

Pages.

Article II. — Leurs conditions préliminaires et formelles. 93

I. — Consultation préalable des intéressés..... 93

II. — Nécessité d'un décret.. 97

§ 3. — *Les conditions intrinsèques de l'assimilation : similitude des fonctions, ancienneté à égalité de services, parité des traitements*..... 98

Article I. — Similitude des fonctions..... 101

Article II. — Ancienneté à égalité de services..... 109

Article III. — Parité des traitements..... 117

CHAPITRE II. — L'indemnité compensatrice.. 126

Section I. — Les bénéficiaires de l'indemnité compensatrice.. 126

§ 1. — *Le principe général*..... 126

§ 2. — *Les statuts particuliers*..... 130

Article I. — Magistrats de l'ordre judiciaire..... 130

Article II. — Personnel enseignant et scientifique de l'Université..... 131

Section II. — Les raisons, la durée, le taux de l'indemnité compensatrice..... 135

§ 1. — *Les raisons de l'indemnité*..... 135

§ 2. — *La durée de l'indemnité*..... 140

§ 3. — *Le taux de l'indemnité*..... 142

CHAPITRE III. — Le Service du statut local du personnel et des pensions et la Commission consultative..... 149

TROISIÈME PARTIE. — LE MAINTIEN DE CERTAINES RÈGLES DU STATUT LOCAL..... 159

CHAPITRE I. — Le conflit de droit interprovincial.... 161

CHAPITRE II. — Les agents bénéficiaires du statut local et les conditions nécessaires à son maintien..... 168

Section I. — Les agents bénéficiaires du statut local..... 169

Section II. — Les options et activités privatives du maintien du statut local..... 172

§ 1. — *Le défaut d'option pour les règles générales françaises*..... 173

§ 2. — *La non-acceptation de service hors d'Alsace et de Lorraine* 176

Pages.

CHAPITRE III. — Les dispositions de droit local préservées de caducité 184

Section I. — La stabilité de l'emploi 184

§ 1. — *Nomination à vie* 187

§ 2. — *Déplacement pour raisons administratives et de service.* 197

§ 3. — *Mise en disponibilité provisoire* 199

Article I. — Règles générales 199

I. — Devoirs du fonctionnaire mis en disponibilité ... 201

II. — Droits du fonctionnaire mis en disponibilité 203

Article II. — Règles particulières à certains agents 212

§ 4. — *Renvoi des fonctionnaires nommés à l'essai ou sous réserve de renvoi avec ou sans préavis.* 214

Section II. — Les avantages de carrière 219

§ 1. — *L'avancement automatique* 219

§ 2. — *Les congés* 226

Section III. — Le statut pécuniaire 233

§ 1. — *Du contentieux des droits pécuniaires* 233

§ 2. — *Des éléments constitutifs du statut pécuniaire* 236

Article I. — Le traitement 239

I. — Le mode de paiement 239

II. — La continuation des prestations : le trimestre de grâce 241

Article II. — Les indemnités accessoires 242

I. — Indemnités sur budget de l'État 246

A. — Indemnités de déplacement et de déménagement 246

B. — Indemnité de logement aux fonctionnaires des P. T. T. 248

C. — Indemnités aux gardes et brigadiers forestiers. 253

D. — Indemnité de logement aux membres du corps enseignant 254

II. — Supplément local servi par certaines communes aux membres du corps enseignant 254

Section IV. — Le régime disciplinaire 257

§ 1. — Les peines disciplinaires simples et la procédure sommaire 259

Article I. — Les peines disciplinaires simples (*Ordnungsstrafen*) : avertissement, blâme, amende 259

Article II. — La procédure sommaire 260

Pages.

§ 2. — *Le retrait d'emploi et la procédure formelle*..... 262
Article I. — Le retrait d'emploi..... 262
I. — Déplacement par mesure disciplinaire..... 262
II. — Destitution..... 263
Article II. — La suspension préalable ou provisoire de l'agent..... 266
Article III. — La procédure formelle..... 268
I. — Les instances..... 268
II. — La procédure proprement dite..... 277
A. — L'enquête préliminaire..... 278
B. — Le débat oral devant la Chambre de discipline. 280
C. — Le jugement..... 281
D. — L'appel..... 282
E. — Les suites de la procédure et l'exécution des peines..... 284

CONCLUSION..... 287

ANNEXE : Texte de la loi du 22 juillet 1923..... 293

NOTICE BIBLIOGRAPHIQUE..... 297

INDEX ALPHABÉTIQUE..... 299

BAR-LE-DUC. — IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE. — 1934.

IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE
LVX VITAM
BAR-LE-DUC